

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración III



TESIS DOCTORAL

La ONU y la construcción de la paz en Haití y Guatemala

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Madalena Mendonça Moita

Director

Fernando Harto de Vera

Madrid, 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



LA ONU Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN HAITÍ Y GUATEMALA

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Madalena Mendonça Moita

Bajo la dirección del doctor
Fernando Harto de Vera

Madrid
2015

Tesis Doctoral

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II

LA ONU Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN HAITÍ Y GUATEMALA

Madalena Mendonça Moita

Director de Tesis : Fernando Harto de Vera

Programa de Doctorado en Conflicto Político y Procesos de Pacificación

Beca de ayuda a la realización de tesis doctoral de:

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Agradecimientos

Concluir este trabajo de investigación cierra una etapa larga e importante de mi vida durante la cual he contado con apoyos fundamentales sin los cuales no habría sido posible llegar hasta aquí.

Antes de nada, no puedo dejar de mencionar a la *Fundação para a Ciência e a Tecnologia* que me permitió una dedicación más centrada en los primeros años de mis estudios doctorales por la atribución de una beca de investigación que permitió iniciar esta aventura.

Quiero también agradecer a todos mis compañeros de estudios y maestros, con quién pude compartir interrogantes y entusiasmo por estas temáticas. Desde luego en el ámbito del master en Estudios de Paz y de Guerra en las Nuevas Relaciones Internacionales, todavía en Lisboa, que beneficiaba de un cuerpo docente excepcionalmente comprometido y estimulante que me ofreció algunas de mis referencias más importantes para mi vida y mi carrera. Más tarde tuve la suerte de volver a encontrar un conjunto de profesores y compañeros admirable en el programa doctoral en Conflicto Político y Procesos de Pacificación, en la Universidad Complutense de Madrid, con quién mi pensamiento académico ganó cuerpo y sustancia. Muy en particular quiero agradecer a mi director de tesis, Fernando Harto de Vera, que me guió con persistencia y rigor en este camino.

Quiero también mencionar a dos instituciones que me apoyaron durante los viajes al terreno: FLACSO de Guatemala y FRIDE con quién después tuve la oportunidad de trabajar en un proyecto de investigación sobre Haití. Ahí hice amigos que llevaré para toda la vida. Quiero también agradecer a todos los entrevistados y

amigos en Haití y en Guatemala que con su visión sobre la construcción de sus historias nacionales brindaron a esta investigación una singularidad excepcional.

No quiero dejar de agradecer el apoyo y comprensión de mis amigos, familias que fui construyendo a lo largo de la vida y de años nómadas en España, Bélgica y en Timor Oriental que, con su respaldo y compañerismo me han dado una ayuda fundamental para seguir con este grande desafío.

Finalmente quiero también mencionar a mi familia, siempre presente incluso en la distancia, a quién agradezco el apoyo y cariño incondicional de mi madre, de mis hermanos y en especial de mi padre, con quién he tenido la suerte de compartir el interés por estas materias y que, con su inmenso conocimiento y humanidad, más que apoyarme me dio un ejemplo que tanto me ha enriquecido.

Resumen

En los años noventa del siglo XX, un conjunto de circunstancias en el panorama internacional abrieron paso a un nuevo perfil intervencionista de la ONU en la resolución de conflictos armados materializado en marcos de actuación significativamente más amplios y en la extensión a nuevos escenarios de intervención. Estas circunstancias estaban vinculadas fundamentalmente a un nuevo orden internacional salido de la guerra fría que, por una nueva primacía de la democracia y de los derechos humanos frente al principio absoluto de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, favoreció los mecanismos multilaterales de seguridad y de promoción de la paz. Sin embargo, la proliferación de nuevas intervenciones en este ámbito, lideradas por las Naciones Unidas y centradas ya no estrictamente en la contención de la violencia, sino en la transformación y resolución de sus causas, no se mostró siempre eficaz conduciendo frecuentemente a la reemergencia de situaciones de violencia.

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad comprobar que estas nuevas intervenciones para la resolución de conflictos armados intraestatales estuvieron inspiradas en un concepto muy propio de los estudios para la paz ofrecido por uno de sus padres fundadores (Johan Galtung) – la paz positiva – y que su impacto y grado de eficacia fueron tan más elevados cuanto el acercamiento a esta nueva propuesta de paz afectó no solamente su narrativa legitimadora, sino también a sus prácticas en el terreno. Quiere igualmente confirmar que dificultades encontradas en el terreno en la puesta en práctica de una *paz positiva* tienen que ver también con características endémicas de la ONU que, con frecuencia, obstaculizan proyectos de construcción de paz de trazos más locales y sostenibles.

Como metodología, optamos por realizar un análisis comparativo de dos intervenciones para la paz lideradas por las Naciones Unidas en dos países – Guatemala y Haití – en donde la ONU asumió, en un primer momento, el rol de mediadora entre las partes respectivas para, posteriormente, implementar la paz salida de cada uno de los procesos de negociación por vía de la instauración de misiones de paz. Para llevar a cabo dicha investigación, aparte del uso de fuentes secundarias disponibles, fueron realizadas entrevistas en el terreno a actores locales e internacionales en los países en cuestión. Además, fue usado un conjunto de índices e indicadores que intentaron añadir un componente de carácter más cualitativo al análisis. Más allá de observar los procesos de paz en Guatemala y Haití a través de lentes internacionales, se buscaron referentes locales para evaluar el impacto de la intervención de la ONU en cada escenario.

Verificamos que en Guatemala la propuesta de una paz sostenible facilitada por la mediación de la ONU y la consecuente instauración de la MINUGUA, aunque con sus debilidades propias, fue extensiblemente más eficaz que la alcanzada en Haití, sostenida por un proceso de mediación frágil y por una sucesión de misiones de paz no exitosas, fracaso evidenciado por el regreso a la violencia diez años después. Los resultados de esta investigación plantean que, por haber cumplido más fielmente con los principios de la propuesta de la paz positiva en la resolución de la guerra civil en Guatemala, facilitando un amplio diálogo nacional, integrador y local sobre las causas del conflicto, la ONU permitió generar semillas de paz más sostenibles. Por el contrario, en Haití, las Naciones Unidas, con su estructura rígida y extremadamente dependiente de sus Estados miembros, encontraron serias dificultades en atraer a las partes a una solución pacífica sostenible en el tiempo.

Más que un interviniente secundario en los procesos en los que actúa, la ONU tiene a su disposición mecanismos y recursos que condicionan con significativa influencia los resultados de paz alcanzados, fenómeno que sugiere la necesidad de una reflexión crítica sobre su intervención en pro de la paz, sus fortalezas y debilidades, de forma que se potencie un desempeño más eficaz de la Organización en la búsqueda de modelos de paz más fecundos y duraderos a largo plazo.

Abstract

In the last decade of the XX century, a series of circumstances in the international arena paved the way to a more interventionist profile of the United Nations in armed conflict resolution, materialized in significantly broader action frameworks and its extension to new conflict scenarios. These circumstances were essentially set on a new international order, which emerged from the Cold War, when the values of democracy and human rights prevailed over the absolute principle of non-interference in internal affairs of other States, thus encouraging the use of mechanisms for multilateral security and peace building. However, the proliferation of these new interventions led by the UN – focused now not only on containing violence, but on an effort to transform the root causes of conflicts – was not always effective, often leading to the reemergence of violence.

This research aims to verify that these new conflict resolution interventions were inspired by a Peace Studies' concept suggested by one of its founding fathers (Johan Galtung): the concept of *positive peace*. It also wants to prove that their impact and effectiveness were more significant when the new positive peace approach affected not only their legitimizing narrative, but also their practices in the field. Finally, it wants to confirm that the difficulties experienced on the ground in the implementation of a *positive peace* approach are related to UN endemic characteristics that end up damaging more local and sustainable peace-building projects.

As a methodology, we conducted a comparative analysis of two peace interventions led by the United Nations in two countries - Guatemala and Haiti. In both, the UN was, at first, the conflict mediator and, later, in order to implement the outcomes of the negotiations process, it deployed peace missions. Apart from the use of secondary sources, in-depth interviews were conducted in the field with local and international actors involved in each process. A set of indexes and indicators were also used to complement the analysis with a qualitative component. More than observing the peace processes in Guatemala and Haiti through international lenses, local references were privileged to assess the impact of the UN intervention in each stage.

This research verified that in Guatemala the peace project facilitated by the UN mediation and the consequent establishment of MINUGUA, even with its particular weaknesses, was extensively more effective than the one achieved in Haiti, supported by a fragile mediation process and a sequence of unsuccessful peace missions. The failure in Haiti was evident by the return to violence ten years after the first intervention. The results of this research suggest that, having complied more faithfully with the principles of the positive peace proposal to solve the civil war in Guatemala, favoring a broad and inclusive local dialogue on the root causes of conflict, the UN intervention fomented a more sustainable peace. By contrast, in Haiti, the United Nations, with its rigid structure and extreme dependency on its Member States, encountered serious difficulties in bringing the parties to a peaceful sustainable solution.

More than a minor participant, the United Nations has access to tools and resources that significantly influence the results achieved within a peace process, fact that suggests the need for a critical consideration of their involvement in peace building, their strengths and weaknesses, so as to promote a more efficient performance of the Organization in finding more fruitful and enduring peaceful solutions.

Índice

Parte I – Introducción y marco teórico.....	1
Introducción	3
Hipótesis y objeto de estudio	3
La pertinencia del tema	5
Una lectura a partir de los estudios para la paz	6
Los estudios de caso	7
Metodología	10
Capítulo 1 – Marco teórico.....	17
1. Sobre los conceptos de paz y guerra.....	19
2. La paz positiva y los estudios para la paz	22
2.1. La propuesta de Galtung de paz positiva	27
3. La construcción de la paz en el marco de la ONU – La evolución de un concepto	35
3.1. La ONU: desde sus orígenes a los años noventa.....	35
3.2. La ONU en la posguerra fría.....	45
3.2.1. La idea del final de la primacía de los Estados-nación.....	46
3.2.2. La coincidencia entre paz y derechos humanos	51
3.2.3. Una Agenda para la Paz.....	53
4. Del discurso a la práctica: la nueva concepción de paz y su traducción en las nuevas misiones de paz	56
4.1. El sistema de las Naciones Unidas para la promoción de la paz	61
4.2. El ‘peacebuilding consensus’ – La paz como prescripción	64
4.3. Un modelo estandarizado – Críticas al discurso y a la práctica	70
Parte II – Dos estudios de caso: Haití y Guatemala.....	79
Introducción de los estudios de caso	81
Capítulo 1: Haití.....	85
1. Los antecedentes del conflicto: la importancia de conocer las causas	85
1.1. La primera República negra independiente.....	87
1.1.2. La ocupación norteamericana de Haití de 1915-34.....	89
1.2. ‘Papa Doc’ Duvalier y el duvalierismo	91
1.2.1. Segunda etapa: <i>Baby Doc</i>	98
1.3. El fenómeno Aristide	103
1.3.1. La transición hacia la democracia y el gobierno del <i>Profeta</i>	106
1.3.2. Las elecciones de 1990	115
1.3.3. Aristide en la Presidencia	122
2. Mecanismos de resolución del conflicto haitiano	125
2.1. El golpe de 1991 y el estallido de la violencia	125
2.2. Primeros intentos de reponer el orden democrático.....	127
2.2.1. Las sanciones económicas.....	127
2.2.2. Negociar la paz	130
2.3. La Presidencia Clinton.....	133

2.3.1. La mediación entre las partes y el Acuerdo de Governors Island.....	136
2.3.2. Características del mediador	143
2.3.3. El despliegue fallido de la UNMIH.....	151
2.3.4. Iniciativas de diálogo perdidas	158
2.4. La inversión de la política Clinton y el uso de la fuerza	161
2.4.1. El argumento democrático para el uso de la fuerza.....	165
2.4.2. La negociación con Carter	168
2.5. Sobre la legitimidad de la intervención militar de 1994.....	171
3. Una crisis por resolver	180
3.1. El retorno de Aristide y la estabilidad posible.....	181
3.1.1. La UNMIH.....	184
3.1.2. La UNSMIH	193
3.1.3. Nuevas misiones, viejas funciones.....	195
3.2. La historia se repite – El (re) despertar de la violencia	198
3.2.1. El segundo golpe contra Aristide	206
3.2.2. El posgolpe del 2004.....	209
3.3. La MINUSTAH – Un séptimo intento de construir la paz.....	211
Capítulo 2. Guatemala.....	219
1. Un primer abordaje al conflicto guatemalteco	221
1.1. La Revolución de 1944	222
1.2. La instauración del Estado contrainsurgente y el surgimiento de las guerrillas	225
1.2.1. La unificación de las guerrillas y la contraofensiva estatal.....	232
1.3. La transición a la democracia y las primeras iniciativas regionales para la paz	234
1.2.1. La apertura política del régimen	236
1.2.2. Esquipulas y el esfuerzo conjunto por la paz centroamericana	238
2. Transformar el conflicto: el camino de la negociación para la paz	239
2.1. Primeras iniciativas nacionales hacia la paz.....	243
2.1.1. El enfoque de las causas de la guerra	245
2.2. La primera etapa de la mediación.....	247
2.2.1. La Comisión Nacional de Reconciliación y el Gran Diálogo Nacional.....	247
2.2.2. La transición de la URNG a movimiento político	251
2.2.3. El nuevo Gobierno y la observación de la ONU en las negociaciones.....	252
2.2.4. El autogolpe de Serrano	257
2.3. El mediador externo: la ONU.....	260
2.3.1. Una agenda sustantiva y la inclusión de la sociedad civil.....	263
2.3.2. La llegada de la MINUGUA.....	267
2.3.4. Las elecciones de 1995 y la apertura del espacio político a la izquierda.....	275
2.3.5. Los últimos acuerdos y la perspectiva de pospaz	280
3. De la paz firmada a la implementación de los acuerdos.....	283
3.1. El establecimiento de MINUGUA	284
3.1.1. Características de la Misión en el terreno	288
3.1.2. La ampliación del mandato y las funciones de la MINUGUA en un contexto posconflicto.....	292
3.2. Los reveses de la implementación	295
3.2.1. La violencia criminal y las debilidades del nuevo Estado guatemalteco	299
3.2.2. Los actores de la paz tras los acuerdos.....	304
3.2.3. El referéndum de 1999 y el debilitamiento de la agenda política de la paz	311
3.3. Fase de transición: el cierre de la MINUGUA	314

Parte III – Comparación y balance de la intervención en Haití y Guatemala.....	323
1. Comparación de los dos estudios de caso	325
1.1. El desafío de evaluar un proceso de paz	325
1.1.1. Limitaciones de la evaluación de las intervenciones internacionales para la paz	329
1.1.2. Mecanismos de evaluación de la ONU en la promoción de la paz.....	332
1.1.3. Al encuentro de la propuesta de Johan Galtung: criterios para evaluar la paz positiva.....	336
1.2. Comparar los procesos: la mediación y los contenidos de los Acuerdos en Haití y en Guatemala	344
1.2.1. Comparación de resultados: la configuración de dos Estados en la posintervención	364
1.3. Reflexiones sobre la comparación: pensar la ONU a través de la lectura de Haití y Guatemala.....	394
Conclusiones y reflexiones finales.....	409
De una idea a su materialización	410
Constataciones principales.....	411
Limitaciones, desafíos y cuestiones abiertas.....	424
Bibliografía	429
Anexos	447
Anexo 1. Listado de entrevistados en Guatemala	447
Anexo 2. Listado de entrevistados en Haití	449

Índice de figuras

Figura 1 – Ciclo de vida del conflicto	60
Figura 2 – Gastos en misiones de paz 1991-2009 (en mil millones de dólares)	71
Figura 3 – Personal militar y policial en misiones de paz 1991-2008.....	72
Figura 4 – Criterios de análisis de una mediación.....	138
Figura 5 – Las misiones de las Naciones Unidas en Haití	193
Figura 6 - Estabilidad gubernativa en los años posintervenciones.....	374
Figura 7 – Deterioro de los servicios públicos 2006-2014.....	369
Figura 8 – Producto Interior Bruto (PIB) per cápita (US\$ corrientes) 1985-2010.....	373
Figura 9 – Pobreza y deterioro económico (2005-2014).....	374
Figura 10 – Evolución del desarrollo económico desigual (2005-2014)	374
Figura 11 – Indicadores sociales comparados Guatemala-Haití en el 2008.....	375
Figura 12 – Índice de Desarrollo Humano en Guatemala y Haití 1980-2013	376
Figura 13 - Ayuda Oficial al Desarrollo Neta recibida per cápita (US\$ corrientes) en Guatemala y Haití (1990-2012).....	379
Figura 14 - Muertes violentas después de la firma de la paz en Guatemala.....	390
Figura 15 - Número de años hasta el retorno a la violencia política armada	385
Figura 16 – Escala de terror político en Guatemala y Haití	388
Figura 17 – Libertades civiles en Guatemala y Haití 1990-2014.....	396
Figura 18 – Evolución de Guatemala y Haití en sus posiciones en la clasificación mundial de la fragilidad del Estado (2005-2011)	398

Índice de tablas

Tabla 1 - Grado de cumplimiento por acuerdo y tipo de acción	318
Tabla 2 – Impacto positivo y negativo de la construcción de la paz.....	340
Tabla 3 – Matriz de evaluación de procesos de mediación de la OCDE.....	341
Tabla 4 – Índices e indicadores elegidos	344
Tabla 5 – Componentes del índice de democracia 2006-2010.....	375
Tabla 6 – La paz positiva en el proceso y los resultados en Haití y Guatemala.....	395

Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado para los Refugiados
ASC	Asamblea de la Sociedad Civil
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CARICOM	Comunidad del Caribe
CD	Convergencia Democrática
CEDECON	Centro por la Defensa de la Constitución
CEE	Comunidad Económica Europea
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico
CEP	Consejo Electoral Provisional
CIA	Central Intelligence Agency
CNG	Conseil National de Gouvernement
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación
COPAZ	Comisión Nacional para la Paz
COPMAGUA	Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
CSS	Comité de Coordinación de Seguridad
DDR	Desmovilización, desarme y reintegración
DPA	Departamento de Asuntos Políticos
DPKO	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU
EEUU	Estados Unidos
EGP	Ejército Guerrillero de los Pobres
FADH	Fuerzas Armadas de Haití
FAO	Food and Agriculture Organization
FAR	Fuerzas Armadas Rebeldes
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
FMN	Fuerza Multinacional
FNC	Front National de Concertation
FNCD	Front Nationale pour le Changement et la Démocratie
FRAPH	Frente por el Avance y el Progreso en Haití
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
ICM	Misión Civil Internacional
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IPSF	Interim Public Security Force
KONAKON	Comité Nacional del Congreso de Organizaciones Democráticas
MICAH	Misión Civil de Apoyo en Haití
MICIVIH	Misión Civil Internacional en Haití
MIDH	Mouvement pour l'Instauration de la Démocratie en Haiti
MINUGUA	Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
MIPONUH	Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití
MR13	Movimiento Revolucionario Trece de Noviembre
OCHA	Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios
ODHA	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado
OEA	Organización de Estados Americanos

URN	Union pour la Reconciliation Nationale
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUC	Operación de las Naciones Unidas en el Congo
ONUSAL	Misión de la ONU en El Salvador
ONUVEH	Misión de Observación Electoral
OP	Organizations Populaires
OPL	Organización Política Lavalas, más tarde Organización del Pueblo en Lucha
ORPA	Organización del Pueblo en Armas
PAC	Patrullas de Autodefensa Civiles
PAE	Programas de Ajuste Estructural
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PBF	Peacebuilding Fund
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PGT	Partido Guatemalteco del Trabajo
PNH	Policía Nacional Haitiana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REMHI	Recuperación de la Memoria Histórica
SEPAZ	Secretaría para la Paz
UFCO	United Fruit Company
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFICYP	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFIL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano
UNMIH	Misión de las Naciones Unidas en Haití
UNSMIH	Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití
UNTAG	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el período de transición
UNTMIH	Misión de Transición de Naciones Unidas en Haití
UNTSO	Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

Parte I – Introducción y marco teórico

Introducción

Nunca como en las últimas décadas hemos asistido a la proliferación de mecanismos internacionales de resolución de conflictos políticos violentos. La falta de eficacia de estos mecanismos, manifiesta en la reemergencia de la violencia en escenarios donde anteriormente habían sido activados, viene alimentando una discusión teórica en el ámbito de los llamados estudios para la paz.

Entendemos que esa área de estudios, a su vez, viene igualmente influenciando las prácticas de los mecanismos de resolución de conflictos. Es de este acercamiento entre teoría y práctica de lo que nos proponemos tratar con esta investigación, en una tentativa de ofrecer más pistas sobre la eficacia de los mismos, a través del análisis de dos estudios de caso.

Hipótesis y objeto de estudio

Este trabajo se propone verificar la hipótesis de que la aplicación práctica por las Naciones Unidas de una propuesta teórica sobre la paz, inspirada en el concepto de “paz positiva” de Johan Galtung, no fue lo suficientemente eficaz en Haití y en Guatemala en el cumplimiento del objetivo que se propusieron de promoción de una paz autosostenible. Como subhipótesis se plantea que las estrategias implementadas en un país y otro fueron más eficaces cuando supieron perseguir la versión asociativa de resolución de conflictos contenida en la propuesta teórica del autor, fomentando proyectos nacionales de reconciliación y reconstrucción posconflicto. Finalmente, como segunda subhipótesis, se defiende que la ineficacia de estas estrategias encuentra sus razones en limitaciones de la propia estructura rígida y extremadamente dependiente de la organización.

La tesis que se presenta a continuación pretende así confirmar, en un proceso deductivo, la validez de las siguientes premisas:

1. La concepción teórica, y las estrategias prácticas correspondientes, de promoción de la paz de la ONU han sufrido una transformación crucial con el final de la guerra fría que se concretó en la asimilación de un marco teórico propio de la investigación para la paz, basado en el concepto de paz positiva.
2. Las intervenciones de las Naciones Unidas en Haití y en Guatemala en los años noventa fueron inspiradas por este nuevo paradigma de intervención, legitimadas así por un discurso renovado propicio a las intervenciones multilaterales de pacificación.
3. La aplicación de este discurso se materializó en dos estrategias distintas en Guatemala y en Haití. La primera –por respetar más fiel y coherentemente la propuesta asociativa de resolución de conflictos contenida en la visión de Galtung de paz positiva– fue, en términos comparativos, más eficaz. La segunda, por servirse de la propuesta de Galtung fundamentalmente como fuente de legitimidad sin una correspondencia integrada y coherente en la práctica, habría presentado resultados menos satisfactorios.
4. Los obstáculos encontrados en ambos países para una implementación eficaz del concepto de paz positiva tienen raíces en las limitaciones organizativas y estructurales de la ONU. De estas limitaciones acentuaríamos su rigidez como cuerpo operacional y burocrático, que no le permite una fácil adaptación a cada contexto particular, y su dependencia de sus Estados miembros.

La pertinencia del tema

Esta investigación tiene así como objetivo general el análisis de la eficacia del modelo de pacificación que la Organización de las Naciones Unidas viene poniendo en práctica en las últimas décadas, desde el final de la guerra fría. En términos más específicos, busca evaluar el grado de eficacia de dos estrategias de aplicación salidas de ese modelo, tal y como ocurrió en los estudios de caso que aquí tratamos: Haití y Guatemala.

Nuestra intención de estudiar dos procesos de resolución pacífica de conflictos y de reconstrucción posbélica en los cuales la ONU estuvo manifiestamente comprometida parte de la percepción que hemos venido madurando acerca de la importancia que pueden y deben tener las organizaciones intergubernamentales en el combate a las causas estructurales de los conflictos violentos, siempre que no aspiren a sustituir los verdaderos protagonistas: los actores nacionales.

Condicionada necesariamente por los constreñimientos propios de una organización internacional afecta a los intereses de cada uno de sus Estados miembros, la ONU nos pareció un objeto de estudio interesante por el esfuerzo que viene desarrollando en el ámbito de la resolución de conflictos y por los recursos de que dispone. Estos últimos – que concilian capacidades de gestión de conflictos (a través de la diplomacia preventiva, de la mediación, de una serie de instrumentos coactivos capaces de inhibir o contener la eclosión de la violencia) con capacidades para tratar las causas de los conflictos violentos con medios como son las políticas de ayuda al desarrollo, el fortalecimiento de las instituciones democráticas o el incentivo a la movilización de la sociedad civil–, aunque no siempre hayan conseguido obtener los resultados deseables, podrían, efectivamente, ser invertidos en proyectos de paz sostenibles.

Una lectura a partir de los estudios para la paz

Esta investigación rescata un concepto muy propio de los estudios para la paz como punto de partida analítico: el concepto de “paz positiva” propuesto por Johan Galtung en 1964. Considerado uno de los padres fundadores de la *Peace Research*, Galtung planteó que los mecanismos de resolución de conflictos que se circunscriben a la contención de la violencia inmediata no son sostenibles a largo plazo. Por oposición a la promoción de una “paz negativa”, mínima, por los mecanismos tradicionales, el autor propone un camino más amplio de tratamiento de las causas estructurales de la violencia. A ese proceso creativo de transformación de las raíces últimas de la violencia, como construcción de una convivencia igualitaria, integradora y socialmente justa, Galtung lo llama la “paz positiva”.

Nuestro análisis parte así de la idea de que la transición en la retórica de las Naciones Unidas –que vino a influenciar determinantemente las nuevas prácticas de la organización en lo que respecta a la resolución de conflictos– pasó por la absorción de este concepto como objetivo primordial. Tal concepción habría transformado los mecanismos de pacificación de la ONU en función de una perspectiva más amplia de paz, superando la visión tradicional imperante hasta entonces, circunscrita a la no guerra. Esta mutación intentaba en aquel momento dar respuesta a la que había sido ya la preocupación de Galtung de la falta de sostenibilidad de los instrumentos tradicionales de resolución de conflictos. Nuestro objetivo aquí es evaluar si la materialización de ese concepto se tradujo a final en paces más sostenibles.

Este estudio se centra así temporalmente en el período entre 1994 y 2004, momento en el que coinciden las intervenciones de las Naciones Unidas para la resolución pacífica de ambos conflictos. No obstante este enfoque cronológico, recuperaremos en los dos casos el período que antecedió a las intervenciones con la intención de comprender históricamente estos conflictos; además, analizaremos la etapa subsiguiente a las mismas para poder examinar sus resultados.

Los estudios de caso

Optamos por presentar nuestro estudio como una comparación contrastada del caso haitiano con el caso guatemalteco, desde el ángulo de la intervención de las Naciones Unidas, por faltar en la literatura sobre el tema una reflexión sustantiva sobre las diferencias entre sus procesos de pacificación y sus respectivos resultados.

Algunas coincidencias entre los dos países nos parecieron interesantes como punto de partida. De sus bases étnicas y herencias coloniales profundamente distintas irrumpieron procesos de independencia nacional también diferentes, que, no obstante, condicionaron determinadamente la construcción disfuncional de dos Estados con algunas similitudes llamativas. Ambos países, en momentos relativamente contemporáneos de su historia, asistieron a la instauración de Estados de carácter autoritario que recuperaron esquemas de poder de los regímenes colonialistas que les antecedieron. De ahí se erigió, en ambos, un aparato estatal manipulado en función de los intereses de la oligarquía que sirvió de mecanismo de represión y marginalización de las esferas política y económica de una inmensa mayoría de la población.

Los dos países asistieron también, en la segunda mitad de la década de los ochenta, a un proceso de apertura democrática originada por la confluencia del contexto internacional muy particular del final de la guerra fría y de movilizaciones populares internas. En ambos casos, el proceso de democratización puso de relieve los conflictos inherentes a una sociedad desigual y excluyente.

Finalmente, y como factor fundamental en esta comparación, las Naciones Unidas asumieron un rol protagónico en la resolución de los conflictos armados de los dos países en un momento particular de la historia de la organización que coincidió con el final de la guerra fría y el establecimiento de un nuevo marco internacional más propicio a las intervenciones multilaterales de promoción de la paz.

La comparación busca evidenciar por contraste los diferentes resultados de las estrategias de promoción de la paz de las Naciones Unidas en un país y en otro. Sabemos que el éxito de un proceso de paz puede ser muy relativo, dependiendo de los términos del análisis. Asumiendo que el proyecto de paz de las Naciones Unidas – conforme a su discurso en ese momento– iba más allá, en cada uno de los países estudiados, de la mera contención de la violencia, evaluaremos su éxito en función de los objetivos que se proponía de fomento de una paz positiva.

En Guatemala, la ONU asumió el papel de facilitador del proceso de paz, un rol que le permitió poner en marcha una estrategia amplia de resolución de las causas arraigadas del conflicto. En ese contexto es de particular relevancia el papel que jugó de mediador entre el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que culminó con la firma del acuerdo de paz de 1996. Ese proceso de negociación permitió un diálogo sustancial entre los contendientes de una guerra civil de treinta y seis años que impulsó un consenso en torno a los temas inherentes al conflicto. La inclusión de temas como el

derecho de los indígenas, el papel de la mujer o la reforma agraria hizo del caso guatemalteco un ejemplo paradigmático de la ejecución de un proyecto de paz más amplio, diríamos de paz positiva.

Subsecuentemente, la ONU instauró una misión de paz con el objetivo de facilitar la implementación de los acuerdos firmados entre las partes. La MINUGUA –la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala– fue responsable de ayudar a reconstruir y reconciliar un país que acababa de salir de una guerra civil de tres décadas.

Algunas limitaciones de la propia organización obstaculizaron el fiel cumplimiento de los pactos a la hora de la implementación de los citados acuerdos, dejando suspendidas algunas reformas previstas. En este suceso basamos el análisis de un relativo fracaso del proyecto de paz amplio. No obstante, esta estrategia dio como resultado muchos logros con particular relevancia para la apertura del espacio político guatemalteco a sectores más extensos de la sociedad y el esbozo de un proyecto nacional consensuado para la reconstrucción posbélica.

En Haití, incapaz de lograr un acuerdo de paz sustantivo entre las partes, la ONU concedió, en 1994, el mandato que permitió a los Estados Unidos enviar una fuerza de imposición de paz y a Jean-Bertrand Aristide recuperar el poder. A la fuerza multinacional militar liderada por los Estados Unidos le siguieron varias misiones de paz de la ONU que, si bien se legitimaban en la nueva concepción de paz de las Naciones Unidas, siguieron un camino menos coherente en la búsqueda de un consenso nacional en torno a qué paz levantar en el país. Sin recuperar en la práctica y de forma integrada la matriz propuesta por Galtung, la ONU amplió su ámbito de intervención partiendo de un modelo propio y obviando el requisito previo de definición de una agenda nacional de reconciliación. En la ausencia de esa base, la organización vio sus

esfuerzos de promoción de una paz sostenible en Haití fracasados con el retorno a la violencia algunos años después. No fue así exitosa en la ayuda a la creación de un ambiente político saludable y en la promoción de un proyecto nacional sólido.

La presencia de las Naciones Unidas en los dos escenarios, en contextos de actuación diferentes, parece haber sido, en uno y en otro caso, insuficiente para la resolución profunda de los conflictos, aunque con grados profundamente distintos que intentaremos registrar. La fragilidad de las instituciones democráticas, la degradación de las condiciones sociales y el ataque no poco frecuente a los derechos humanos serían tal vez hoy señales de como la intervención de la comunidad internacional, teniendo como actor privilegiado la Organización de las Naciones Unidas, se reveló inadecuada en la lucha contra la corrupción, contra las desigualdades y contra la exclusión política, económica y social.

Esta investigación intentará hacer una apreciación crítica del estado actual de esos países, en una tentativa de identificación de los puntos débiles y fuertes de la actuación de la ONU en su proyecto de apoyo a la construcción de Estados equilibrados, democrática y económicamente sostenibles.

Metodología

Lanzado el tema, importa explicitar la metodología utilizada para la comprobación de la hipótesis. El proceso pasó fundamentalmente por tres etapas diacrónicas.

La primera fase fue esencialmente exploratoria, de búsqueda de un marco teórico y de mayor transparencia en la definición de algunos conceptos centrales y periféricos sobre los cuales incidiría la investigación. Esta fue enriquecida por la participación en

los seminarios del Programa de Doctorado en Conflicto Político y Procesos de Pacificación de la Universidad Complutense de Madrid. Se concretó esencialmente en una exploración bibliográfica algo exhaustiva sobre tres ejes fundamentales:

- Los estudios para la paz y sus principales autores de referencia.
- Los mecanismos de promoción de la paz en sentido lato (como la mediación, la negociación, la gestión de conflictos, el mantenimiento de la paz, la imposición de la paz y la reconstrucción posbélica).
- Los mecanismos de promoción de la paz en un ámbito más específico correspondiente al sistema de las Naciones Unidas.

La aportación de un acervo sustancial de fuentes bibliográficas en confluencia con referencias más recientes sobre el debate actual en torno a la paz y a los conflictos disponibles en la Internet fue fundamental para esta primera fase.

La segunda etapa del trabajo se enfocó en los dos estudios de caso.¹ Esta pasó en un primer momento por la recopilación de una parte muy significativa de las fuentes secundarias que versan sobre la historia de cada uno de los conflictos, así como sobre las dinámicas de pacificación que cada uno vivió. Sin restarles relevancia a estas lecturas, la riqueza de esta segunda fase –que de hecho fortalece la pertinencia y originalidad de este estudio– reside en el trabajo de campo realizado en cada uno de los países. Los viajes de investigación a Guatemala y Haití se realizaron en las siguientes fechas:

Guatemala: del 17 de abril al 12 de mayo del 2007

Haití: del 14 al 26 de junio del 2008

del 30 de marzo al 18 de abril del 2009

¹ La intervención de la ONU en Guatemala fue objeto de un trabajo de investigación no publicado en el marco de la maestría en Estudios de la Paz y de la Guerra en las Nuevas Relaciones Internacionales, de la Universidad Autónoma de Lisboa. Aquí aprovechamos parte de esa investigación sobre todo para el capítulo más descriptivo del caso guatemalteco.

y del 18 al 30 de junio del 2009

En cada uno de estos momentos fueron realizadas entrevistas, semiestructuradas y abiertas, a protagonistas privilegiados de los dos procesos de paz, tal y como se puede ver en los listados disponibles en anexo. Entre ellos figuran representantes políticos y mediadores, funcionarios de las Naciones Unidas en el terreno, periodistas y analistas, miembros de organizaciones no gubernamentales y activistas de los derechos humanos.

Las lecturas y las entrevistas posibilitaron conjuntamente la profundización en los conocimientos sobre cada conflicto, sus actores, sus procesos de paz y las respectivas presencias de las Naciones Unidas en cada terreno, así como una apreciación del perfil actual de la economía, de la política y de la sociedad de cada uno de estos países.

La tercera etapa de esta investigación correspondió al análisis de la información recogida en función de la comprobación de la hipótesis que inicialmente queríamos plantear. Incluyó también una búsqueda y análisis de criterios cualitativos e indicadores de carácter más cuantitativo que de alguna forma nos permitieran elaborar una evaluación sobre los resultados de los procesos de paz. No existiendo un cuadro universal de variables que ponderen la eficacia de un proceso de esa naturaleza, intentamos trabajar con indicadores generales sobre cada país que fuesen al encuentro de lo que Galtung asocia a la paz positiva y a nuestro propio entendimiento del concepto. El análisis de esos criterios e indicadores, en conjunto con algunas fuentes secundarias y las entrevistas, nos dio datos que consideramos suficientes para poder realizar un balance de las intervenciones de la ONU en los dos países.

Importa resaltar que este trabajo acompañó a una transición personal de la investigadora desde el período como estudiante de doctorado a una etapa profesional que, a través de vivencias y cargos variados en el ámbito internacional, le permitió, en

gran medida, enriquecer la perspectiva sobre el rol desempeñado por la ONU en contextos de conflicto o posconflicto y sobre las dinámicas que la organización establece con sus contrapartes en el terreno. Si la elaboración del marco teórico de esta investigación fue fecundamente marcada por la etapa académica en la Universidad Complutense e incluso por experiencias profesionales contemporáneas más vinculadas a otros centros académicos internacionales, la redacción final se benefició, a nuestro entender, del acercamiento a la realidad del terreno en años posteriores. De las experiencias de ámbito profesional que contribuyeron significativamente a esta visión más sólida sobre las prácticas de la ONU para la paz, nos gustaría subrayar:

- La investigación del estudio de caso haitiano para un proyecto elaborado por FRIDE con el Chr. Michelsen Institute, titulado *Learning to Build a Sustainable Peace: Ownership and Everyday Peacebuilding* (Aprender a construir una paz sostenible: apropiación y construcción de la paz en el día a día), en el cual se analizaron las relaciones y la interacción de la ONU con los actores locales en la ejecución en el terreno de políticas o reformas de construcción de paz, a través de un estudio profundo sobre la reforma del Estado de derecho en Haití conducida por la MINUSTAH.

- La posición como experta electoral en la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental, que permitió conocer mejor, desde dentro, el sistema de la ONU, sus procedimientos y forma de actuación.

- Las funciones de asesoría junto al primer ministro de Timor Oriental, que posibilitaron, ya desde el punto de vista de un gobierno, comprender cómo se relacionan los donantes internacionales –y en ese caso particular, la misión de la ONU y sus agencias– en la promoción de políticas y reformas posconflicto.

Aunque estas experiencias profesionales hayan alargado el período de investigación, creemos que han solidificado un entendimiento sobre estas materias por la perspectiva que la observación *in loco* permitió.

La redacción de la tesis, si bien se ha realizado en momentos distintos a lo largo de este proceso, buscó respetar la línea de razonamiento que la investigación quiso plantear. Así, el primer capítulo expone el marco teórico que ha servido de base a este estudio. Parte de lo general –un acercamiento a los estudios para la paz– y va a lo particular: la enunciación de la construcción elaborada por Johan Galtung en torno al concepto de paz positiva. A continuación, el primer capítulo propone una lectura sobre los factores que condujeron a la apropiación de este concepto por el discurso imperante en las Naciones Unidas, así como una reflexión de cómo este marcó una transición en los mecanismos de la organización para la resolución de conflictos.

La segunda parte corresponde a la exposición de los estudios de caso, respectivamente Haití y Guatemala, con subcapítulos que comparten la misma estructura: 1) contextualizar históricamente el conflicto de tal forma que podamos identificar sus raíces y principales características; 2) presentar el proceso de negociación para la paz; 3) abordar la posterior entrada en escena de las respectivas operaciones de paz.

La tercera parte supone un balance de cada una de las intervenciones con una comparación tentativa entre los dos casos. Ahí se intenta resaltar las ventajas y desventajas de la concepción de paz de las Naciones Unidas en cada una de las estrategias puestas en práctica.

Finalmente, en la cuarta parte trazamos lo que entendemos que servirá de conclusiones de esta investigación, ensayando la comprobación de la hipótesis que nos guió a lo largo del trayecto. Sin pretensiones de presentar una respuesta universal y

definitiva sobre las intervenciones de las Naciones Unidas en la resolución de conflictos, esta investigación busca contribuir al debate sobre las limitaciones que se pueden originar por las discrepancias entre teoría y práctica de la ONU como actor internacional en la promoción de procesos de paz duraderos.

Capítulo 1 – Marco teórico

1. Sobre los conceptos de paz y guerra

Esta investigación parte del presupuesto de que la evolución de los mecanismos de resolución de conflictos de las Naciones Unidas después de la guerra fría estuvo profundamente influenciada por un marco teórico rescatado de una rama de la ciencia política y de las relaciones internacionales: los estudios para la paz. Como punto de partida, nos parece así de suma importancia entender las raíces del campo de estudios en el que se inscribe nuestra reflexión. Este apartado no busca hacer un repertorio exhaustivo sobre la temática de la paz en la historia, sino entender el contexto en el que surge la propuesta teórica del autor de referencia para este estudio: Johan Galtung.

Definir guerra y paz no es una tarea exenta de dificultades. Tomamos como postulado inicial que el concepto de paz del que partimos aquí viene cargado de implicaciones y opciones de carácter político. En realidad, las definiciones de guerra y de paz siempre han estado al servicio de concepciones históricas, circunstanciales, sobre las relaciones internacionales y sobre el poder en el sistema internacional.

Carl von Clausewitz sugirió a principios del siglo XIX una definición de guerra que respondía también a un momento histórico particular y estaba impregnada de una visión muy propia de las interacciones en el escenario internacional de esa época. Clausewitz fundamentaba el concepto de guerra clásica bajo el paradigma estadocéntrico que entonces se venía perpetuando, circunscribiéndola a la confrontación armada entre los ejércitos de dos Estados soberanos en un campo de batalla (Clausewitz, 1942, 1.^a edición de 1832). Las guerras clásicas estaban en aquel tiempo asociadas a la centralización del poder político en un soberano, con sus respectivos ejército y territorio, por oposición a la anterior multiplicación de ejércitos privados de señores feudales.

Si ese marco de análisis permitió leer la guerra entre Estados modernos hasta el siglo XX, los cambios en el sistema internacional y en el uso de la violencia obligaron a una sustancial modificación de paradigma hacia un concepto de guerra posclausewitziano. Desde luego, tras la II Guerra Mundial se puso en duda sustancialmente la visión de guerra clásica por la imposibilidad, durante la guerra fría, de que las dos superpotencias se enfrentaran directamente en un campo de batalla por la elevada probabilidad de la completa aniquilación de ambas partes. Si en ese período las guerras entre Estados ya eran menos frecuentes, con el final de la guerra fría la concepción clásica de Clausewitz se ve profundamente alterada con un mayor predominio de conflictos intraestatales (Wallesteen, Sollenberg, 2001), tal y como veremos con detalle más adelante, pero que obligan a repensar drásticamente el concepto de guerra.

Incluso en la actualidad, la definición empleada por el Departamento de Investigación en Paz y Conflictos de la Universidad de Uppsala, que organiza la más completa base de datos sobre conflictos armados bajo el Programa Uppsala Conflict Data, deja patente también las dificultades adyacentes al ejercicio de encontrar una definición objetiva. Ensayando una versión cuantitativa, propone definir un conflicto armado como

una incompatibilidad contestada que concierne gobierno y/o territorio por lo cual el uso de la fuerza armada entre fuerzas militares de dos partes, de las cuales por lo menos una es el gobierno de un Estado, resultó en por lo menos 25 muertes relacionadas con el combate a cada año.²

Completa esta definición planteando que el conflicto armado se denomina de guerra cuando las muertes por combate superan mil al año.

² Traducido del original: “a contested incompatibility that concerns government and/or territory over which the use of armed force between the military forces of two parties, of which at least one is the government of a state, has resulted in at least 25 battle-related deaths each year”. Definición disponible en <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/>, consultada el 17 de abril del 2015.

Esta conceptualización, si ha sido útil como lente interpretativa de una serie de conflictos armados, no deja, sin embargo, de tener sus limitaciones, sobre todo para leer determinadas particularidades contemporáneas de las guerras. Es así incapaz, tal y como veremos más adelante, de servir de marco de análisis para algunas características de los enfrentamientos armados actuales, en los cuales el conflicto se separa de la asociación incondicional al Estado, perdiendo este el monopolio legítimo de la fuerza y el protagonismo como actor exclusivo de las guerras. Estas se vuelven fenómenos más híbridos, desterritorializados, diseminados en el tiempo y en los que se confunden combatientes y no combatientes, lo público y lo privado, cuando no lo político y lo criminal.

El hecho de que la concepción y las prácticas de la guerra hayan cambiado tan profundamente con la historia se manifiesta como una prueba de que esta es, antes que nada, un producto social, cultural, político. El mismo fenómeno ocurrió obviamente con el concepto de paz, que fue siendo usado igualmente en función de visiones particulares del mundo.

Para este estudio es fundamental entender que una concepción de paz en sí misma trae consigo implicaciones que en la práctica condicionan los procesos de pacificación y de reconstrucción posbélica en el terreno. El objetivo que aquí nos ocupa es explicitar un concepto específico de paz, el concepto de paz positiva, y consecutivamente abrir una reflexión sobre cómo condicionó estas prácticas de las Naciones Unidas.

Oliver Richmond, en su obra *The Transformation of Peace* (2007), se refiere a la importancia de aceptar que cada modelo de paz puede y debe ser cuestionado, rechazando su carácter monolítico y universal. Nuestra intención es ver como la concepción de paz propuesta por Johan Galtung en gran medida alimentó la visión

multilateralista liderada por las Naciones Unidas sin desencadenar una reflexión sustancial sobre su aplicación en la práctica.

Richmond afirma que de esa influencia nacieron prácticas de paz que se revisten de un carácter absoluto basado fundamentalmente en la aceptación de su benevolencia, sin suscitar consideraciones más profundas sobre su eficacia real. Compartimos el planteamiento del autor de que el cariz de universalidad atribuido al modelo de promoción de la paz instituido por las Naciones Unidas le sustrae parte de su valor cuando sirve de receta común e incuestionable a cualquier situación de conflicto.

En oposición a un modelo **superimpuesto**, Johan Galtung ha dado la matriz para una concepción de paz que será más eficaz cuanto más permita una emancipación de los actores locales en la definición de paz propia que deseen edificar en la posguerra. En la ausencia de una **endogenización** de la paz, los esfuerzos de las Naciones Unidas en la promoción de paces sostenibles perpetuarán frustraciones y malogros.

Este apartado busca así explicitar el hilo de razonamiento que llevó a una concepción de paz de la ONU cercana a los ideales de la paz positiva y posteriormente trazar las líneas generales de su puesta en práctica, para que más adelante podamos ver las contradicciones originadas.

2. La paz positiva y los estudios para la paz

La reflexión sobre la paz y la guerra no es reciente. Los primeros escritos analíticos sobre el tema datan de la Grecia Antigua, con textos clásicos como *La Guerra del Peloponeso*, de Tucídides; *Las Leyes*, de Platón; o *La Política*, de Aristóteles, que afrontaban ya la problemática de la paz. Sin embargo, esta aparece siempre

fundamentalmente en un esquema dicotómico frente a la guerra, como ocurrirá, en efecto, en un largo período de la historia.

Fue, de hecho, mucho más profusa la reflexión sobre la guerra misma, casi siempre percibida como instrumental, cuando no lícita, tal como vendría a hacer san Agustín con su tesis de la “guerra justa”, argumentando su necesidad como mecanismo de alcance de un orden estable y pacífico (Harto de Vera, 2004: 34).

Clausewitz, en su visión clásica de la guerra, subrayó su carácter racional como instrumento de competición en las relaciones humanas.

... la guerra nada más es que la continuación de las relaciones políticas, con una combinación de otros medios. Decimos “con una combinación de otros medios” a fin de afirmar, al mismo tiempo, que estas relaciones políticas no cesan en el curso de la guerra misma, no se transforman en algo diferente, sino que, en su esencia, continúan existiendo, sea cual fuere el medio que utilicen, y que las líneas principales a lo largo de las cuales se desarrollan los acontecimientos bélicos y a las cuales éstos están ligados son sólo las características generales de la política que se mantiene durante toda la guerra hasta que se haga la paz. [...] ¿No es la guerra, simplemente, otra clase de escritura y de lenguaje para sus pensamientos? Es seguro que posee su propia gramática, pero no su propia lógica (Clausewitz, 1942, 1.ª edición de 1832: 300).

En ese marco, la paz era entendida fundamentalmente como una interrupción entre guerras, un período de treguas resultado del momento bélico precedente, en el que se configuraba el orden del vencedor sobre el vencido.

Es solamente con la Ilustración cuando emergen abordajes que buscan soluciones pacíficas más duraderas que vendrían a servir de herencia a los usos contemporáneos del concepto de paz. De estos cabe destacar el “Proyecto para alcanzar la paz perpetua en Europa”, del abate de Saint-Pierre, que propuso la formación de una confederación de Estados basada en una relación de reciprocidad y en una alianza armada de tal modo robusta que disiparía la motivación para la guerra (Harto de Vera, 2004: 37-39).

Immanuel Kant teorizaría también posteriormente sobre una solución de paz perpetua entre las naciones (Kant, 1988). La propuesta kantiana se basaba en el presupuesto de que la naturaleza racional y moral de los hombres les permite optar por evitar la guerra. Proponía, así, la formación de una federación de Estados que, a la luz de la constitución de la república a la que accede el pueblo para vivir en paz, reúna Estados libres en una unión pacífica para asegurar un estadio de paz permanente por un rechazo a la hostilidad (Booth, 2007: 82).

No obstante estas teorizaciones notorias, la verdad es que la paz solamente ganará un estatuto autónomo en el campo de la ciencia varios siglos más tarde. Según Fernando Harto de Vera, “... los primeros intentos de enfrentar a partir de una perspectiva científica (en sentido positivista) la problemática de la paz, datan de los años inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial y se circunscriben a los Estados Unidos” (Harto de Vera, 2004: 41), acompañando claramente a la evolución que va teniendo en el mundo académico la propia ciencia política.

Es efectivamente en EE. UU. donde se van a desarrollar las primeras reflexiones sistematizadas sobre la paz y los conflictos. Es principalmente con la fundación del *Journal of Conflict Resolution*, el primer periódico de la especialidad, y del Centre for Research on Conflict Resolution, en 1957 y 1959 respectivamente, que la institucionalización en centros académicos de núcleos de estudios sobre estas temáticas les permiten una relevancia y coherencia antes inexistentes. Con sede en la Universidad de Michigan, este centro de estudios estaba dirigido por Kenneth Boulding y contaba con autoridades como Anatol Rapoport, Herbert Herman o Harold Lasswell. Algunos autores (ver la referencia a Marta Harthy y John Modell en Harto de Vera [2004: 47]) defienden que este proyecto tenía como objetivo el desarrollo de un *think tank*

interdisciplinario sobre conflictos, capaz de proporcionar un servicio de consultoría a la Administración norteamericana en años de plena guerra fría.

En este contexto, la opción por la vertiente de *Conflict Resolution* y no por la de *Peace Research* no fue inocente (Harto de Vera, 2004: 49) y traducía un intento de evitar connotaciones políticas y de restringir el trabajo del centro a cuestiones de cariz más técnico. Aunque la creación de este centro de estudios haya intentado reaccionar “a la predominancia del paradigma realista como modelo de interpretación del fenómeno de la paz y de la guerra” (Cravo y Pureza, 2005: 7), la verdad es que su pretensión de asepsia en el tratamiento de estas cuestiones quedó necesariamente cargada de esas mismas influencias realistas al limitarse a un análisis de carácter cuantitativo de datos sobre los conflictos mundiales, sin cualquier aproximación valorativa.

Fiel discípulo del positivismo científico, el paradigma realista —que prevalecía en estos años de confrontación ideológica bipolar entre los bloques capitalista y comunista— daba primacía absoluta a los hechos, frente a la propuesta idealista, que exigía una mirada sobre los valores. Este paradigma estableció un cuadro simplista de entendimiento de las relaciones internacionales basado en la primacía de los Estados soberanos y en la naturaleza anárquica del sistema internacional, en el que la guerra asumía el carácter de un fenómeno corriente y propio de la vida humana en sociedad, siendo solo otro rostro más del juego político.

Demarcado por esta visión realista, el campo de estudios que se enfocaba sobre la paz y los conflictos se limitó a hacer un análisis factual de lo que “era”, sin capacidad crítica alguna para aludir a lo que “debería ser”. El foco en la observación cuantitativa del fenómeno de la guerra condicionaría durante algunos años más la investigación sobre la paz, que al final era todavía sobre todo una investigación sobre la guerra

(entendiendo la paz en este sentido minimalista de la “no guerra”) y bien lejos todavía de lo que sería más tarde la investigación para la paz.

La gran ruptura se da de este lado del Atlántico, más precisamente en Oslo, patentando un compromiso evidente de los países escandinavos con las cuestiones de la paz. Tras haberse circunscrito durante muchos años a seguir las huellas norteamericanas, es por la crítica a los pioneros de los EE. UU. por lo que Europa va a lograr su propio espacio autónomo en la investigación sobre estos temas, con particular visibilidad en la década de los sesenta del siglo XX.

Uno de los protagonistas de esta ruptura es Johan Galtung, un noruego que obliga a girar hacia un enfoque de la paz como fenómeno con características propias, emancipándola de la eterna dicotomía con el fenómeno de la guerra. Rebatiendo la posición realista centrada en una supuesta neutralidad, Galtung va a exigir un compromiso con los valores que impregnan la humanidad y, por tanto, toda la ciencia. Este autor, considerado así como el padre fundador de los verdaderos estudios para la paz, propuso entonces un abordaje multidisciplinar y normativo, socialmente comprometido y orientado hacia la acción, sin que por eso se viese lesionado en su contenido científico.

La investigación para la paz se impone así por el rechazo a la perspectiva de herencia realista de que la guerra es una fatalidad biológica y social del ser humano (Romeva i Rueda, 2003: 32). Asume, por el contrario, que si la guerra es fundamentalmente un fenómeno político, una construcción social, también la paz lo puede ser. A final “la mayoría de la actividad humana es pacífica; nuestras vidas cotidianas están impregnadas de actos pacíficos”³ (Davies-Vengoechea, 2004: 16).

Ratifica Vicenç Fisas sobre el tema:

³ Traducido del original: “The majority of human activity is peaceful; our daily lives are full of peaceful acts”.

La guerra es un fenómeno específicamente humano que no se encuentra en los demás animales. El hecho de que la guerra haya cambiado de manera tan radical a lo largo de los tiempos prueba claramente que se trata de un producto de la cultura (2004: 26-27).

2.1. La propuesta de Galtung de paz positiva

En 1959, Galtung funda el Peace Research Institute y, en 1964,⁴ el *Journal of Peace Research*, donde presenta, en el editorial del primer número, su propuesta vanguardista de distinción entre paz positiva y paz negativa, que veremos en seguida. Si bien en inglés la expresión *Peace Research* no deja establecer la diferencia que el castellano permite entre investigación para o sobre la paz, Galtung sí ve esa diferencia cuando defiende que “Investigación para la Paz [peace research] debe de ser también la busca de la paz [peace search], una audaz aplicación de la ciencia de forma a generar visiones de nuevos mundos”⁵ (Galtung, 1964: 4).

La opción traduce una diferenciación clara frente a otros centros de estudio existentes en ese momento, preocupados más con la observación del fenómeno de la guerra que con el compromiso con la paz.

Diferente entonces de campos de estudio adyacentes como la poleomología o incluso la estrategia, la investigación para la paz se establece confiriendo primacía innegable a la búsqueda de medios pacíficos para la resolución de conflictos violentos, sin que esto signifique que se centra exclusivamente en el estudio sobre la paz. Galtung asevera además que, así como cuando se estudia la salud es importante que veamos el

⁴ Los años sesenta quedaron de hecho consagrados como el periodo de la institucionalización de los estudios para la paz. Ejemplo de eso fue la creación, en un encuentro en Londres, en ese mismo año de 1964 en el que Galtung fundó el JPR, de la International Peace Research Association (IPRA) bajo la égida de la UNESCO.

⁵ En el original, esta distinción es notoria por la diferencia en el inglés entre *peace research* y *peace search*: “Peace research should also be **peace search**, an audacious application of science in order to generate visions of new worlds”.

historial de las enfermedades del paciente, también cuando nos proponemos hacer una investigación orientada hacia la construcción de la paz es fundamental que entendamos las causas profundas del conflicto.

La metáfora del binomio salud/enfermedad es recurrente en Galtung cuando intenta esclarecer su concepción de paz. Primero que todo comenta que, de la misma manera que no tenemos dificultad en reconocer nuestra preferencia por el valor salud frente a la enfermedad, tampoco debemos sentir limitación alguna para reconocernos en favor de la paz frente a la violencia o tener la preocupación de que ese reconocimiento condicione nuestra investigación. En un texto capital en el que el noruego recorre los 25 años de su perspectiva sobre la investigación para la paz (Galtung, 1985), Galtung usa la analogía una vez más cuando refiere que la salud puede ser entendida como la ausencia de la enfermedad, pero también como el desarrollo de un cuerpo saludable, capaz de crear anticuerpos que le permitan hacer frente a la misma. Esta analogía puede entonces ser aplicada para entender la diferencia entre la paz como ausencia de guerra (o más precisamente lo que Galtung refiere como ausencia de violencia directa), a la que el autor llamó paz negativa, y la paz como “integración de la sociedad humana” (Galtung, 1964: 2), un fenómeno constructivo basado en ideales como la armonía y la cooperación, a la que da el nombre de paz positiva.

Asumiremos entonces como concepto clave de nuestro trabajo este de paz positiva, tal y como Johan Galtung lo formuló en los años sesenta. Por **paz positiva** admitimos una concepción más amplia, que no se limite a la versión tradicional de la paz como no guerra, porque consideramos –como fue preocupación de Galtung en aquellos años– que esta visión minimalista trae consigo estrategias de pacificación también limitadas, toda vez que se centran solamente en el cese de las hostilidades, sin que atiendan a una

necesaria transformación más profunda de los conflictos que permita la resolución de sus causas o su transposición a escenarios no violentos.

Esta percepción de paz que excede la de la ausencia de guerra corresponde entonces a un largo camino de construcción social que prevé la transformación creativa de los conflictos políticos, económicos, culturales, religiosos u otros en formas de renovación social y de proximidad que huyan de las variantes violentas de oposición. Por paz positiva concebimos un proceso que busque el equilibrio y la justicia social, renegando de las estructuras violentas que sustentan los conflictos.

Una vez que el autor relaciona el concepto de paz al de violencia, importa que nos detengamos sobre las dimensiones que esta última asume según la concepción del noruego. En ese marco, es fundamental señalar aquí la distinción capital entre **violencia directa** y **violencia estructural**: la violencia directa (o inmediata) es aquella con una agresividad visible, a la que se reconoce un actor y una intención; mientras que la violencia estructural (indirecta o mediata), de visibilidad menos evidente como fenómeno de agresión, es concebida como no intencional, sin que se le pueda identificar un actor, siendo por lo tanto un proceso integrado en lo cotidiano asociado a la privación de las necesidades básicas del ser humano. Galtung explica que existe violencia estructural cuando nuestras realizaciones efectivas, sean ellas de cariz somático o mental, están por debajo de nuestras realizaciones potenciales, siempre que la diferencia entre lo efectivo y lo potencial pueda ser evitada (Galtung, 1969). Por oposición a una violencia de carácter más episódico como es la directa, la violencia estructural resulta así de disfunciones del propio sistema que la infiltran, invisible, en el día a día, confiriéndole un carácter más estable. “La violencia está integrada en la

estructura y se muestra como desigualdad de poder y, en consecuencia, como oportunidades de vida desiguales” (Galtung, 1969: 171).

Sugiere un ejemplo claro: si hay hambre en un mundo pautado por la abundancia extrema, entonces existe violencia estructural.

También John Paul Lederach, otro nombre crucial de la investigación para la paz, profundamente influenciado por Galtung, va a definir la paz como un proceso dinámico de “auto-realización”: “La liberación del individuo de todo lo que le impide de disfrutar el elemental de la vida, sea debido a la violencia directa (homicidio, guerra) o a la violencia estructural (racismo, hambre, discriminación)” (Lederach, 2000: 179).

Mientras la violencia directa tiene un ritmo puntual y ocurre en momentos específicos a lo largo del tiempo, la violencia estructural asume un ritmo oscilante, pero está constantemente presente, siendo que una ruptura de ese ritmo implicaría una alteración significativa del esquema del todo social. Es importante subrayar que estas dos dimensiones de la violencia son autónomas –por la lógica una no implica necesariamente la existencia de la otra–, pero no excluyentes.

Como ejemplos más significativos de la violencia estructural, Galtung identifica la explotación, cuando adquiere contornos económicos, y la represión, cuando asume la forma política. Cuando quiere precisar el término, el autor identifica la violencia estructural con la condición de injusticia social, de desigualdad. Por oposición, la paz positiva correspondería así a una dinámica social pautada por la igualdad y la reciprocidad en las relaciones humanas, principalmente en lo que respecta a la distribución de recursos, sean estos naturales, económicos, de poder, etc. (Lederach, 2000: 35).

Galtung distingue dos medios para combatir la violencia directa y la violencia estructural. Para la primera define un “abordaje disociativo” que presupone la quiebra de relaciones entre las partes a través de su alejamiento: la violencia deja de existir porque se rompen las vías de contacto. De alguna forma, y tal como Galtung la describe (1985: 151), esta estrategia corresponde a las medidas de *peacekeeping*, o mantenimiento de la paz, tradicionalmente usadas como veremos por las primeras operaciones de paz de la ONU. Como alternativa a esta estrategia no integradora –que históricamente probó ser poco eficaz en la resolución definitiva de los conflictos violentos– el autor propone un “abordaje asociativo”, que tiene como meta la edificación de mejores relaciones a través del acercamiento de las partes: la construcción de la paz.

En los años noventa del siglo XX, tres décadas después de haber abierto el debate primordial de los estudios para la paz, Galtung añadió a su marco conceptual una tercera dimensión de la violencia: la violencia cultural (Galtung, 1990). Esta sería inherente a las otras dimensiones referidas ya que corresponde a los aspectos simbólicos de lo cotidiano, manifiestos en el sistema de normas, en la religión, en la ideología y en el lenguaje que legitiman las violencias directa y estructural. Se completa así el marco conceptual de Galtung, basado en una percepción de paz holística, que comprende la paz directa, la paz estructural y la paz cultural (que corresponden respectivamente a la ausencia de violencia directa, estructural y cultural), las cuales en su conjunto definen aquello a lo que el autor llamó paz positiva. Además de suponer el estado mínimo de paz negativa, es decir, de ausencia de guerra (o violencia directa), la paz positiva implica entonces la plenitud de tres valores esenciales: 1) la equidad o bienestar; 2) la libertad; y 3) la identidad –siendo que los dos primeros implican la ausencia de

violencia estructural y el tercero la inexistencia de alienación o violencia cultural (Wiberg, 2005: 28)–.

Davies-Vengoechea (2004: 13), ante esta visión lata de paz, alertó sobre el riesgo de transformarla en una categoría de análisis irrelevante al hacer del concepto “un sinónimo de un listado de valores”. Su planteamiento tiene algún fundamento, pero importa subrayar que lo que Galtung pretendió precisamente fue ampliar una concepción normativa que al ser minimalista viene también impregnada de un conjunto de valores más propicios a la perpetuación de estructuras violentas. De hecho, es en su carácter normativo, comprometido con los valores y con la acción, donde toda la investigación para la paz encuentra su *raison d'être* (cita de McSweeney [1998] en Cravo y Pureza, 2005: 8)

Johan Galtung era perfectamente consciente de la imposibilidad de encontrar un único país en el mundo en donde esta condición de paz plena existiese; sin embargo, quiso subrayar: “Estos objetivos sociales pueden ser complejos y difíciles, pero no imposibles de alcanzar” (Galtung, 1985: 29). Por encima de todo, el valor de la construcción teórica elaborada por el nórdico reside en un nuevo compromiso que quedó establecido con una paz más profunda que la versión minimalista de la no guerra y que se tradujo en la búsqueda de soluciones sólidas para la resolución pacífica de conflictos, entendiendo entonces la paz como un camino largo y no un destino que se alcanza con un mero alto al fuego.

La investigación para la paz pasó entonces a preocuparse de las dos vertientes –paz negativa y paz positiva– y por lo tanto a intentar conciliar el estudio de los conflictos con otra componente, más amplia, incluyendo sobre el desarrollo económico y social. Para este acercamiento comprometido fue imprescindible asociar el papel del investigador a aportaciones más participativas, y así establecer sinergias con los campos

de la educación para la paz y de la acción para la paz (Galtung, 1985: 148). Una vez más el autor emplea el ejemplo del médico, que no se limita a estudiar las enfermedades, sino que también se compromete en la enseñanza de la medicina y en la cura de los pacientes. En 1983, cuando Galtung declaró en una conferencia que “con suerte, [...] nuestra actividad habrá resultado no solamente en un enorme amontonado de conferencias y debates, en artículos y libros, sino también en menos violencia y más paz” (1985: 156), denunciaba esa aspiración tan propia de los estudios para la paz.

Los escritos de Johan Galtung no abandonan a lo largo de los años el epicentro inicial de la paz positiva, sino que contribuyen a una construcción teórica sólida sobre su operacionalización. En lo que concierne a la intervención en conflictos, esta establece como tareas esenciales lo que el autor designó las tres erres: la reconstrucción, la reconciliación y la resolución.

El Método Transcend

La contribución de Johan Galtung para la resolución de conflictos no se limitó únicamente a una arquitectura teórica. En las últimas décadas el autor ha ganado una experiencia meritoria como mediador o facilitador de conflictos reales, lo que le ha llevado a instituir un método propio al que llamó el Método Transcend.

En una conferencia en la Universidad Complutense de Madrid, el día 26 de marzo de 2009, Johan Galtung explica lo que significa la transformación creativa de conflictos. El autor usó algunos ejemplos ilustrativos:

Una pareja va de vacaciones; a él le gusta la montaña, a ella la playa. Tres de las posibilidades de resolución de este problema serían:

- 1) lo que autor llama de retirada: ambos abdicar de sus preferencias y van a un destino que no tenga ni playa ni montaña;
- 2) la solución de compromiso sería que cada año eligiera uno de ellos el destino;
- 3) la transformación creativa llevaría, por ejemplo, la pareja a Taormina, en Italia, una región con playa y montaña. Esta solución exigiría más tiempo de ponderación y más conocimiento, pero sería satisfactoria para ambos.

El problema de Jerusalén, entre Israel y Palestina:

- 1) la retirada: ambos renunciaban a sus objetivos y la ciudad sería entregada a una entidad internacional;
- 2) el compromiso: la ciudad se dividiría, con áreas bajo autoridad de cada uno de los Estados;
- 3) la transformación creativa podría pasar por una autoridad confederada entre Israel y Palestina.

En suma, la propuesta teórica de Galtung que parte del concepto de paz positiva trae consigo los siguientes postulados:

- La visión de paz limitada a la ausencia de guerra ha contribuido a soluciones menos sostenibles a largo plazo. Los mecanismos de pacificación deben así implicar la transformación de las causas estructurales de la violencia, teniendo como meta sociedades más justas y equilibradas que potencien formas no violentas de solucionar conflictos.
- Para abordar un conflicto es imprescindible conocer su contexto y dinámica. Implica así conocer sus actores, sus conductas y sus incompatibilidades.⁶
- El método disociativo de separación de los contendientes es insuficiente para resolver las incompatibilidades generadoras de violencia. Un abordaje asociativo que permita la búsqueda de soluciones consensuadas entre los actores deberá ser más eficaz a largo plazo.

Nuestra hipótesis parte de la observación de que esta visión amplia de paz que el autor propuso fue asimilada por las instituciones supranacionales de seguridad, en

⁶ Romeva i Rueda (2003: 30-31) propone una matriz de análisis de los conflictos, a partir de la propuesta de Galtung y otros autores de referencia para los estudios de paz, basada en el Triángulo ACI: actores, conductas e incompatibilidades.

particular con la redefinición de los mecanismos de resolución de conflictos de la ONU en la posguerra fría.

Como afirman Cravo y Pureza (2005: 11), la preponderancia de la investigación para la paz y en gran medida de su concepto primario de paz positiva “fue bien recibida por la comunidad científica, por las organizaciones multilaterales, por los países donantes, y por las ONGs, y fue asimilado por estos autores como una guía para desarrollar políticas de promoción de paz”. El apartado siguiente busca explicar cómo se materializó este vínculo y en última instancia abrir una reflexión sobre las contradicciones de lo que consideramos el desvío que supuso la puesta en marcha de esta concepción por la ONU.

3. La construcción de la paz en el marco de la ONU – La evolución de un concepto

Veamos entonces el camino que llevó al acercamiento entre la justificación teórica de la estrategia de resolución de conflictos de la ONU y la perspectiva de paz positiva de Johan Galtung.

3.1. La ONU: desde sus orígenes a los años noventa

La Organización de las Naciones Unidas asiste, en su estadio embrionario, al cruce de dos herencias teóricas, en un equilibrio que ha escrito las líneas fundamentales de su historia. Creada como una versión “corregida” de la Sociedad de Naciones que se estableció en 1919, la ONU se inspira, por un lado, en la tradición idealista –como la llama la teoría de las relaciones internacionales– que ganó relieve en el período de entreguerras del siglo XX, pero que sigue una línea de pensamiento liberal bien anterior.

Una primera referencia fundamental de esta tradición es Hugo Grocio, al haber sugerido este autor, en siglo XVII, la regulación de la vida internacional a través del derecho, senda abierta con su obra sobre el derecho de los mares. Pero es en el siglo de las Luces cuando esta escuela encuentra sus reflexiones fundadoras con el advenimiento del liberalismo económico, por un lado, y del liberalismo político, por otro. La Ilustración, al defender, por el imperio de la razón, ideales como la libertad, la reciprocidad, el civismo y la no hostilidad, va a argumentar a favor de la paz entre repúblicas, la cooperación y el humanismo como ejes centrales de las relaciones entre Estados.

Todas estas reflexiones teóricas del siglo XVIII van a sustentar, de alguna forma, la opción multilateralista que conduce a la creación de la ONU en 1945, desde la perspectiva económica de Adam Smith, en 1776 (que sugería que el comercio internacional favorecería relaciones menos conflictivas entre Estados, por la interdependencia que generaba), hasta la paz perpetua ya mencionada del alemán Immanuel Kant basada en una federación de Estados.

Esta es la herencia que, incluso antes de la fundación de la Sociedad de Naciones después de la primera guerra, estuvo también en el origen de la creación, en 1863, del Comité Internacional de la Cruz Roja, en Suiza, por Henry Dunant y Gustave Moynier.

El liberalismo, en sus varias vertientes, va así a favorecer vínculos de cooperación en el sistema internacional en nombre de la estabilidad para mutuo beneficio, sea en el campo económico, político o humanitario. En el siglo XX, este entendimiento se extiende igualmente a una noción de seguridad colectiva, sustentada en gran medida por los “Catorce Puntos” del presidente Wilson, que sugerían la constitución pactada de una asociación entre Estados que garantizara la independencia política y la integridad territorial de sus miembros.

Esta es la línea de razonamiento que condujo a la defensa del establecimiento de una entidad supranacional que regulase las relaciones entre Estados y así contribuyese a la promoción de la paz y a la resolución de los conflictos a nivel internacional, de la misma manera que para gestionar la convivencia dentro de una comunidad se había encontrado un consenso traducido en una entidad reguladora de los conflictos, consustanciada en los Estados nacionales soberanos.

La ONU es entonces creada a la luz de este compromiso, salido el mundo de la II Guerra Mundial, en una tentativa clara de involucrar a las grandes potencias vencedoras en un proyecto común, para que la cooperación predominara finalmente sobre los conflictos en la arena internacional.

Sin embargo, es también por la memoria de la guerra por lo que la ONU nace impregnada de influencias de la corriente realista. Derrotados los imperialismos alemán y japonés, frenados por los Aliados, la posguerra trae consigo necesariamente el elogio a la soberanía estatal y al derecho a la autodeterminación de los pueblos. Podemos considerar la II Guerra Mundial como el culminar de un proceso que habrá tenido inicio con la firma del Tratado de Westfalia, en 1648, que más que concluir la guerra de los Treinta Años fijó una nueva concepción de Estado cuyos trazos esenciales –un poder soberano, un territorio, un pueblo– quedarían hasta nuestros días.

Los vencedores de la guerra fueron obligados a aceptar que el mundo había cambiado y que el tiempo de los imperios coloniales había llegado a su fin. La ONU tuvo un papel fundamental en la promoción de la descolonización de los países asiáticos, en una primera fase, y de los africanos, en un segundo momento, haciendo valer el respeto por la igualdad de derechos y de autodeterminación de los pueblos que incluía en el primer artículo de su Carta fundadora (art. 1, punto 2 de la Carta de San

Francisco⁷). El discurso dominante basado en el derecho a la soberanía se tradujo, en la práctica, en la multiplicación de nuevos Estados por la ola de procesos de independencia de las colonias de los imperios europeos.

Esta dicotomía entre las tradiciones idealistas y la *realpolitik* emerge de forma explícita en la Carta fundadora de las Naciones Unidas, que intenta equilibrar la voluntad de crear mecanismos multilaterales de mantenimiento de la paz y del orden mundial con la primacía (siempre reinante y particularmente protegida por las grandes potencias) de los intereses nacionales. Es concretamente en el carácter y funciones de sus dos órganos más importantes donde esta distinción es notoria: a una Asamblea General donde tienen asiento todos los Estados miembros con igual derecho de voto, claramente defensora de los procedimientos multilaterales de seguridad, se contrapone un Consejo de Seguridad que tiene la decisión última sobre estas cuestiones, siendo, no obstante, el patrocinador por excelencia del paradigma realista que privilegia los intereses nacionales de unos sobre los otros. Este está compuesto por 20 asientos, cinco de los cuales son ocupados por los vencedores de la guerra, quienes tienen garantizado el derecho de veto, en un asumido desequilibrio en beneficio de los más fuertes.

Esta rivalidad entre los dos órganos (Ruiz-Giménez, 2005: 82) es, en efecto, un fenómeno constante durante las primeras cuatro décadas de la organización, profundamente marcadas por el orden mundial establecido después de la guerra. La guerra fría, la confrontación política, económica y militar entre las dos superpotencias que decidieron el final de la II Guerra Mundial –EE. UU. y la Unión Soviética–, condicionó las intenciones multilaterales de las Naciones Unidas, limitando el papel de la organización a incursiones meramente tímidas en el ámbito del mantenimiento de la paz.

⁷ Disponible en <http://www.un.org/es/documents/charter/>, consultado el 22 de noviembre del 2014.

La contradicción entre soberanía e injerencia en los asuntos internos de los Estados coincidía plenamente con la diferencia entre el discurso corriente y la práctica. En oposición a una dinámica de interferencia continua de los Estados Unidos y de la Unión Soviética en los asuntos domésticos de los Estados –con influencia directa no únicamente en sus políticas externas, sino también en el trazado de las líneas generales de los sistemas político y socioeconómico de los Estados que vivían bajo su autoridad–, el discurso que las potencias imprimían a las Naciones Unidas estaba amarrado al principio absoluto de la soberanía nacional.

A final, documentos como la Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Domésticos de los Estados y la Protección de su Independencia y Soberanía (2131 [XX], de 21 de diciembre de 1965) –firmada veinte años después de la creación de la ONU–, al subrayar el compromiso de la ONU con la convicción

de que todos los pueblos tienen un derecho inalienable de plena libertad, de ejercicio de su soberanía y de la integridad de su territorio nacional, y que, en virtud de ese derecho, ellos determinan libremente su estatuto político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,⁸

hacían patente la profunda incoherencia entre la realidad de la guerra fría y el discurso que las grandes potencias exigían a la organización por ellas fundada.

El contexto de la competición bipolar relegó la ONU al espacio que las superpotencias le quisieron atribuir, como sabemos mucho más limitado que aquel que le había sido prometido en el momento de su fundación. La actuación de la organización estaba así condicionada por la necesidad de garantizar la exclusividad del derecho de injerencia a los dos gigantes enfrentados, necesidad esa asegurada por una visión estadocéntrica y soberanista que estaba, de hecho, bien explícita en la Carta de San Francisco.

⁸ Disponible en <http://www.un.org/es/documents/charter/>, consultado el 22 de noviembre del 2014.

El artículo segundo, punto 7 de la Carta aseveraba la igualdad entre Estados miembros, distinguiéndolos como actores soberanos y exclusivos de la escena internacional. Si este mismo artículo abría la posibilidad de una intervención en nombre de la paz y de la seguridad internacional, al subrayar que el derecho a la no intervención no podría oponerse a “la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”, la verdad es que cualquier tentativa de poner en práctica este principio tendría que pasar por la autorización final del Consejo de Seguridad, donde podría ser definitivamente bloqueado en caso de que contrariase los intereses particulares de algún Estado miembro con derecho de veto.

En el período conocido como guerra fría, las medidas de carácter coactivo referidas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas –“Acciones en caso de amenaza a la paz, ruptura de paz y actos de agresión”– quedaron así marginadas por la inoperancia del Consejo de Seguridad, siempre dependiente de un consenso difícil de alcanzar entre potencias competidoras.

Para responder al imperativo del mantenimiento de la paz y de la seguridad quedaban los mecanismos definidos en el Capítulo VI: “Solución pacífica de controversias”. Este capítulo comprometía al Consejo de Seguridad a buscar junto a las partes una fórmula pacífica de resolver la contienda, cuando entre ellas hubiera un conflicto que pudiera significar una amenaza a la paz internacional. El artículo delineaba como posibilidades la negociación entre las partes o el pedido de intervención de terceras entidades que asegurasen procesos de mediación, de conciliación, de arbitraje, la vía judicial o el recurso a organizaciones o acuerdos regionales.

Siendo que algunos conflictos no se encontraban en un punto de madurez que pidiera soluciones de este tipo, la ONU se vio forzada a escapar de los límites de su

texto fundador y creó un nuevo mecanismo: las “operaciones de mantenimiento de la paz”. Sin estar consagradas en la Carta de San Francisco, estas operaciones fueron vinculadas por el secretario general de la ONU, Dag Hammerskjöld⁹ a un “Capítulo VI y medio”, ya que hacían coincidir los mecanismos definidos en el Capítulo VII con los principios exigidos para la aplicación de las “soluciones pacíficas de controversias” (Cap. VI).

Así, las operaciones de mantenimiento de la paz implicaban el uso de medios militares para la verificación del cese al fuego o para la creación de zonas de contención de violencia (zonas tampón) y para su aplicación se exigía el consentimiento de las partes de forma que se garantizara la inviolabilidad de los principios de la soberanía y de la no intervención. Este tipo de fuerzas militares –que deberían ser establecidas, tales como los mecanismos referidos en el Capítulo VII, por la movilización voluntaria de contingentes de varios Estados miembros, pero quedando bajo la responsabilidad de la Secretaría General– tenían terminantemente prohibido usar la fuerza excepto en caso de legítima defensa. Otro principio quedó consagrado como norma esencial para este tipo de operaciones: el de la imparcialidad, fundamento que a final daba legitimidad de actuación a la ONU en este panorama.

Este cuadro normativo balizó las operaciones de paz llamadas de primera generación –verificadas durante las primeras décadas de la organización–, limitadas al campo militar y a una visión estadocéntrica que excluía otros actores no estatales del mantenimiento de la paz (Richmond, 2002: 41). La ONU reconoce como su primera operación de mantenimiento de la paz la UNTSO (United Nations Truce Supervision

⁹ Dag Hammerskjöld ocupó el cargo de secretario general de las Naciones Unidas entre 1953 y 1961.

Organization),¹⁰ un grupo de observadores militares que llegó a Palestina en 1948 con el mandato limitado de supervisión del armisticio entre Israel y los países árabes.

Estas operaciones recuperaban los instrumentos tradicionales de gestión de conflictos y tenían como objetivo prioritario garantizar la estabilidad a través de medios militares de forma que se hiciera posible la entrada en escena de los medios diplomáticos. Correspondían así, de un modo general, a grupos de observadores militares no armados o a contingentes de infantería armada para control territorial, protección de fronteras y creación de zonas de seguridad. A veces eran usados también medios de asistencia humanitaria, como ocurrió en el Congo (ONUC), en Chipre (UNFICYP) o en Líbano (UNIFIL).

Por el contexto internacional que las amparaba, estas operaciones normalmente no incidían sobre las zonas donde la confrontación bipolar se hacía indirectamente bajo la forma de conflictos intraestatales entre facciones ideológicamente opuestas en varios puntos del mundo. Fueron aplicadas, fundamentalmente, en conflictos que oponían dos Estados, puesto que cuestiones internas como guerras civiles o meras convulsiones políticas deberían ser solucionadas sin la intervención de entidades externas, al abrigo del principio esencial de la soberanía nacional.

Quedó así excluida de su mapa de actuación una inmensa serie de conflictos internos que ya en la altura perturbaban la paz mundial. De hecho, la concepción de conflicto interno (y, por lo tanto, de los instrumentos necesarios para su resolución), al exigir el reconocimiento de actores no estatales, se desviaba por completo del entendimiento oficial asumido por la ONU, producto que era también del sistema internacional de raíz westfaliana.

¹⁰ Ver en el sitio <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/>, consultado el 30 de noviembre del 2014.

En buena verdad, las llamadas operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) de cariz monodimensional de estas primeras décadas de la pos II Guerra Mundial, al contrario de promover iniciativas diplomáticas que pusiesen un final a los conflictos, acabaron por servir fundamentalmente para arrastrar soluciones frágiles de convivencia y mantener un *statu quo* indefinido. Como señala Oliver Richmond,

los planteamientos del establecimiento de la paz y del mantenimiento de la paz que derivan de la gestión tradicional centrada en el Estado, de la diplomacia y de la resolución de conflictos consagran marcos circunscritos, capaces únicamente de responder a una dimensión de los conflictos que son en su naturaleza misma multidimensionales¹¹ (Richmond, 2002: 105).

El impulso diplomático que debería acompañar las operaciones de *peacekeeping* –el llamado *peacemaking*, el aprovechamiento de la legitimidad de las Naciones Unidas para conducir acciones de buenos oficios y de mediación junto a las partes– estaba también severamente condicionado por una definición de agenda en manos de los Estados dominantes. El principio fundador de la organización –el de la igualdad de sus Estados miembros–, que garantizaba la previa neutralidad de la ONU como facilitador de la resolución de un conflicto, estaba inevitablemente corroído por la competencia bipolar. En un tiempo en el que el mundo estaba dividido entre dos áreas de influencia, quedaba poco espacio para la imparcialidad.

Este panorama poco eficaz del mantenimiento de la paz a través de las operaciones de las Naciones Unidas solamente empieza a cambiar cuando las debilidades del polo soviético se tornan más evidentes, poniendo de relieve la conexión entre la evolución de estos instrumentos y el final de un orden internacional que había regido el mundo

¹¹ Traducido del original: “[a]pproaches to peacemaking and peacekeeping that are derived from traditional state-centric management, diplomacy and conflict resolution provide narrow frameworks only capable of addressing a single dimension of conflicts that are in the very nature multidimensional”.

durante más de cuarenta años. Incapaz de intervenir en conflictos intraestatales y con fuertes restricciones en su desempeño en el marco de las disputas interestatales, las Naciones Unidas solamente conseguirán ganar espacio para una nueva postura en el terreno del mantenimiento de la paz debido a la alteración de los contornos del sistema internacional, en una transición que se empieza a adivinar en los últimos años de la década de los ochenta. Retomamos a Richmond cuando este asevera que los abordajes del mantenimiento de la paz antes y después de la guerra fría reproducen su tiempo histórico y cultural, a favor de los actores dominantes y de los discursos respectivos (Richmond, op. cit.: 138).

A nuestro entender, el nuevo discurso dominante que surge con el hundimiento del poder soviético y la emergencia de los Estados Unidos como potencia vencedora de la guerra fría permite una evolución significativa del concepto de paz de las Naciones Unidas, o sea, de una noción de paz negativa hacia una interpretación más amplia que va al encuentro de la paz positiva, tal y como la definió Galtung en los años sesenta y lo hemos descrito en el capítulo anterior. Esta interpretación de paz como algo más que la ausencia de guerra, es necesario decirlo, venía ya implícita anteriormente en algunos documentos de la ONU;¹² sin embargo, se reviste de una importancia única y primordial en la posguerra fría, concretándose en una mayor amplitud de prácticas y funciones de la organización, algo que se hace muy evidente en lo que respecta a las operaciones de mantenimiento de la paz.

Vamos entonces a intentar percibir cómo cambió el discurso postulando una nueva concepción de paz.

¹² Empezando por la Carta de San Francisco, que, al fundar la ONU, aseguraba (en el art. 55 del Capítulo IX –Cooperación Económica y Social Internacional–) que “Con el fin de crear condiciones de estabilidad y bienestar, necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones [...] las Naciones Unidas promoverán: niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social” (Disponible en <http://www.un.org/es/documents/charter/>, consultado el 22 de noviembre del 2014).

3.2. La ONU en la posguerra fría

Con la derrota del proyecto comunista, por la incapacidad de la economía centralizada soviética de hacer frente al avance del capitalismo, George Bush declara el nacimiento de un nuevo orden mundial centrado en los valores de la democracia y de la economía de mercado.

En un discurso ante el Congreso de los EE. UU., en septiembre de 1990, citado por Ruiz-Giménez en su libro *La Historia de la Intervención Humanitaria* (2005: 113), el entonces presidente George Bush afirmaba:

La desaparición de la Unión Soviética, y el final de la guerra fría, proporciona a los Estados Unidos la oportunidad de construir un sistema internacional justo y pacífico que, basado en los valores occidentales de la libertad y la democracia, tenga en cuenta la creciente interdependencia económica, tecnológica e informativa del planeta.

La libertad y la democracia surgían aquí como valores de exclusividad occidental que habría que exportar en la construcción de un mundo “justo y pacífico”.

Semanas más tarde, al dirigirse a la nación para anunciar el inicio de la primera guerra del Golfo, inscrita esta ya en este contexto de intervencionismo, el presidente estadounidense declaraba:

Tenemos ante nosotros la oportunidad de forjar para nosotros y para las generaciones futuras un nuevo orden mundial, un mundo en donde el Estado de derecho, y no la ley de la selva, gobierna la conducta de las naciones. Cuando seamos exitosos, y seremos, tendremos una oportunidad real en este Nuevo orden mundial, un orden en el que unas Naciones Unidas creíbles pueden usar su rol de mantenimiento de la paz para cumplir la promesa y la visión de los fundadores de la ONU.¹³

¹³ Disponible en <http://www.americanrhetoric.com/speeches/georgebushwhiletheworldwaited.htm>, consultada el 23 de febrero del 2009. Traducido del original: “We have before us the opportunity to forge for ourselves and for future generations a **new world order**, a world where the rule of law, not the law of jungle, governs the conduct of nations. When we are successful, and we will be, we have a real chance at

Este nuevo orden mundial, donde el liderazgo estadounidense era indiscutible, adoptaba como bandera un triángulo fundamental –democracia, derechos humanos, economía de mercado– que los EE. UU. de hecho llevaban como emblema suyo desde hacía algún tiempo y que gana con el desmantelamiento del bloque soviético el carácter de fórmula infalible para la paz y la prosperidad. El discurso del líder tiene subentendida la voluntad de universalizar esta fórmula vencedora, exportándola al mundo a través, específicamente, de los instrumentos que el sistema de las Naciones Unidas pone a su disposición. La Federación Rusa que nace de la derrocada Unión Soviética acepta esta nueva dinámica dentro de la ONU, más que nada porque necesita recuperar reconocimiento y prestigio, aprovechando así el palco privilegiado de la organización en donde tiene asiento.

Paralelamente a la intención de los Estados Unidos de asumir un liderazgo activo y –podemos decirlo– paternalista, algunos nuevos fenómenos ayudaban también a diluir el principio absoluto de la soberanía en nombre de la seguridad internacional.

3.2.1. La idea del final de la primacía de los Estados-nación

La fragmentación del bloque soviético y el final de la guerra fría vienen a destapar una serie de tensiones que si por un lado permitieron la resolución de determinados conflictos en donde antes se jugaban los intereses de las dos superpotencias, condujeron, por otro, a la emergencia de nuevas conflictividades, siendo en su gran mayoría intraestatales,¹⁴ frecuentemente interpretadas en la altura como contiendas de

this new world order, **an order in which a credible United Nations can use its peacekeeping role to fulfill the promise and vision of the U.N.'s founders**".

¹⁴ Según un estudio de la Universidad de Uppsala publicado en el *Journal of Peace Research* en 2001 (Wallensteen y Sollenberg, 2001), desde la caída del muro de Berlín hasta el inicio del nuevo milenio ocurrieron en el mundo 111 conflictos armados, siendo que de estos solamente siete fueron contiendas

origen étnico o religioso. El nuevo mapa de los conflictos parecía apuntar hacia un fenómeno que estaba siendo plenamente integrado en el discurso dominante encabezado por los EE. UU.: el de la falibilidad de los Estados-nación como actores únicos en el escenario internacional.

Las raíces de estas guerras son obviamente más profundas, pero el final del sistema internacional mantenido por los EE. UU. y la Unión Soviética explica en parte el porqué de su explosión en este momento histórico. A final, varios países, antes bajo influencia del juego bipolar –al ver derrocadas las ya frágiles estructuras que las superpotencias ayudaban a sostener para asegurar sus esferas de influencia– quedan abandonados a administraciones estatales intencionalmente debilitadas, incapaces de responder a los desafíos de una modernización a cada día más exigente (Smith, 2008: 313).

Además de Estados institucionalmente inoperantes, estos países heredan también de la guerra fría el inmenso arsenal convencional que varias décadas de competencia armamentista entre las dos potencias habían dejado. El inicio de los años noventa vio así emerger conflictos tremendamente violentos, con características de alguna forma innovadoras, que parecían apuntar hacia la debilidad de los Estados-nación (incapaces de mantener tres de sus principios fundacionales: el control territorial, la garantía de los servicios públicos mínimos y el monopolio de la violencia) como la raíz última de la violencia.

Investigadores como Mary Kaldor –autora de una obra fundamental y controvertida titulada justamente *Las Nuevas Guerras: Violencia Organizada en la Era Global* (2001)– llamaron la atención sobre la inutilidad del paradigma realista, centrado en el

interestatales. De los restantes 104 conflictos, los autores distinguen nueve como “conflictos intraestatales con intervención extranjera” y los restantes 95 como conflictos exclusivamente intraestatales. Del período considerado, entre 1989 y el 2000, los autores destacan el bienio 1991-1992 como el momento más conflictivo de la década.

concepto estadocéntrico de guerra propuesto por Clausewitz en el siglo XIX, para explicar los enfrentamientos bélicos más recientes.

Kaldor asocia las nuevas guerras que estallaron en los años noventa al fenómeno más amplio de la globalización (Kaldor, 2001). Por globalización entendemos aquí el proceso que, aunque con semillas en fenómenos iniciados siglos antes, corresponde a una progresiva apertura de las fronteras nacionales para dar espacio al flujo de cambios primero comerciales y financieros, y más tarde de información y de personas, que permitió aproximar el globo, que en las últimas décadas del siglo XX asume una velocidad cada vez más acelerada a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Las nuevas guerras de los años noventa estaban así ya condicionadas por los contornos fundamentales de este proceso de globalización: 1) la dilución de las fronteras nacionales; 2) la apropiación de las nuevas tecnologías de la información para acelerar el cambio; 3) la disminución del poder estatal frente a la emergencia de actores privados. Efectivamente, estos factores van a generar una transición paradigmática del fenómeno de la guerra hacia una versión que difiere de la clásica de guerra en sus parámetros fundamentales.

En lo que concierne a los actores, al lado de los Estados surgen nuevos intervinientes, supra- o infraestatales, desde los nuevos grupos organizados transnacionales a los señores de la guerra que controlan sus propios grupos armados y forman nuevos ejércitos irregulares. En estas guerras, de carácter manifiestamente asimétrico por la disparidad entre beligerantes, la distinción basilar entre combatientes y civiles se diluye.

En términos de espacio, la guerra se desvinculó de las fronteras nacionales porque, por un lado, en su origen perdió la territorialidad asociada al Estado para encontrar

ahora su centro en regiones circunscritas de un país o en regiones de Estados contiguos, asumiendo una nueva transnacionalidad; ejemplo claro de este fenómeno son los conflictos que afectaron a las regiones de los Grandes Lagos y de los Balcanes. Pero, por otro, porque va a extender su impacto a la periferia de su epicentro, dada la interdependencia del mundo globalizado, al afectar desde los países vecinos, que se ven integrados en alianzas o receptores de refugiados, a las diásporas y a los Estados que participan con ayuda humanitaria o a través intervenciones externas para responder al conflicto (Cravo, 2014: 82-83).

Otro de los puntos clave de definición de este nuevo paradigma de la conflictividad es que las guerras de la posguerra fría se destacan por buscar legitimidad ya no tanto en la ideología, sino más bien en la identidad –religiosa, étnica, etc. (Kaldor, 2001)–.

Asimétricas, transnacionales, las nuevas guerras son también híbridas entre lo político y lo criminal, encontrando nuevas formas de financiación muchas veces asociadas al tráfico de drogas, de armas o de recursos naturales, lo que levanta nuevos desafíos a su resolución y análisis.

También asumen ritmos muy distintos, desde la guerra quirúrgica relámpago, posible gracias a las nuevas tecnologías, hasta su extensión en el tiempo sin un campo de batalla bien definido.

No solamente por romper con el paradigma previo, sino sobre todo por desleír una serie de líneas que antes estructuraban el fenómeno de la guerra –entre lo público y lo privado, lo criminal y lo político, los combatientes y los no combatientes, más allá de las propias fronteras–, las nuevas guerras de los años noventa van a obligar a replantear también los mecanismos para su resolución.

Desde el punto de vista militar, Rupert Smith (2008), con una carrera profesional de mando notoria que lo llevó a participar en la guerra del Golfo y en el conflicto de los

Balcanes, expone cómo este nuevo paradigma va a cambiar radicalmente las intervenciones militares internacionales a partir de los años noventa:

intervenimos en conflictos –o decidimos incluso escalar hacia conflictos– para establecer una condición en la cual el objetivo político pueda ser alcanzado con otros medios y de otros modos. Procuramos crear un espacio conceptual para la diplomacia, para los incentivos económicos, para la presión política, y otras medidas destinadas a criar un resultado político deseado: estabilidad y, si es posible, democracia (Smith, 2008: 316).

En efecto, al poner en causa, por el conjunto de características enunciado, la seguridad de varios Estados, las nuevas guerras de la posguerra fría rompen con el concepto crucial del anterior orden mundial de seguridad interna. La línea que separa la seguridad interna de la seguridad externa se fragiliza, abriendo puertas a una posible actuación de una entidad externa por la pluralidad de actores que ahora se ven afectados, y cuando el Estado o los Estados originalmente perturbados no tienen condiciones que les permitan contener la situación de violencia.

Para empeorar la debilidad de los Estados en responder a la inestabilidad, se asiste a la llegada a la agenda internacional de un mar de “nuevas amenazas”, que exigen una atención conjunta. Estas percepciones de nuevas amenazas, de carácter transnacional y altamente diversificadas entre sí, escapan de la esfera exclusivamente militar, obligando a alargar el concepto de seguridad. Fenómenos tan dispares como el terrorismo internacional, las olas masivas de refugiados y emigrantes, el crimen organizado transnacional, la diseminación de pandemias o el calentamiento global son ejemplos de las nuevas preocupaciones de seguridad que irrumpen en las prioridades de la comunidad internacional.

Estos síntomas van a implicar un cambio determinante en el concepto de seguridad, antes restringido a las cuestiones militares y desde entonces asociado también a factores políticos, ambientales, sociales, culturales o incluso sanitarios. Surge así el concepto de

“seguridad humana”, una noción mucho más completa que rompe con su vinculación tradicional al Estado para preocuparse por el individuo. Si la seguridad militar está próxima a la concepción de paz negativa, o sea, la ausencia de violencia directa, la seguridad humana se acercaría a la propuesta de Galtung de paz positiva.

La idea del debilitamiento del modelo de Estado moderno –nacional, soberano y territorial– será uno de los grandes ejes del nuevo discurso dominante liderado por los EE. UU. Este va a ser transpuesto en gran medida a las Naciones Unidas, que emergen, en efecto, como instrumento por excelencia de estas nuevas iniciativas multilaterales en el plan del mantenimiento de la paz. La percepción de que los Estados-nación habían perdido su derecho de exclusividad de actuación en la escena internacional por supuestamente haber conducido el mundo al actual estado de caos servía a los intereses de la superpotencia norteamericana, que reclamaba para sí no simplemente el derecho, sino el deber de reordenarlo.

3.2.2. La coincidencia entre paz y derechos humanos

Desde nuestra perspectiva, otra percepción, de alguna forma paralela a la del agotamiento del modelo westfaliano, vino a contribuir para que la paz positiva entrase de forma definitiva en el discurso y en las iniciativas de las Naciones Unidas. Esa percepción la analizó también Mary Kaldor, que explica, en su libro *La Sociedad Civil Global* (2005), cómo el final de la guerra fría coincidió también con la culminación de un proceso que permitió sobreponer dos conceptos hasta entonces separados: derechos humanos y paz.

La autora explica que “durante la guerra fría, estos conceptos estaban estrictamente disociados” (Kaldor, 2005: 75), siendo que la paz pertenecía al ámbito de las relaciones internacionales y los derechos humanos, por estar referidos a los individuos y no a los

Estados, no concernían a la esfera internacional. Según Kaldor, la coincidencia entre los dos conceptos se da por la conjugación de iniciativas paralelas desde arriba –de instituciones internacionales, de gobiernos– y desde la base –de dinámicas de la propia sociedad civil–.

De las primeras, la autora presenta como marco histórico el Acta Final de Helsinki, mecanismo que sus 35 signatarios encontraron como forma de exigir el respeto por los derechos humanos en los países de la Europa del este. De los procesos que emergieron de las bases, subraya la importancia de los movimientos pacifistas de Europa en los años ochenta. En buena verdad, los movimientos de la sociedad civil tuvieron una relevancia crucial para la nueva forma en que el mundo comenzaría a mirar los derechos humanos, particularmente por una capacidad organizativa que se tradujo en la multiplicación de organizaciones no gubernamentales que se centraban en la defensa de los derechos fundamentales.

Importa acentuar que estas dinámicas no habrían tenido la misma dimensión si no hubiesen contado con el apoyo de los medios de comunicación, que desempeñaron también un papel esencial, en ese momento histórico particular, en la creación de una opinión pública global, preocupada por los derechos humanos. De repente, a través de los telediciarios, llegaban a las casas de todo el mundo imágenes de los acontecimientos en Biafra, del hambre en Etiopía y, algunos años más tarde, de la nocturna y quirúrgica guerra del Golfo. La televisión ayudó a crear, sobre todo en esa transición de los años ochenta y noventa, una conciencia internacional con imágenes de guerra y de violaciones de los derechos humanos, sin las cuales el trabajo de divulgación de las ONG habría tenido mucho menor visibilidad.

Asumiendo un nuevo protagonismo en la escena internacional, los derechos humanos se amplían también a nuevas esferas. Después de los derechos civiles y

políticos y después de la segunda generación de los derechos económicos y sociales, emerge, en aquellos años noventa, una tercera generación de derechos humanos. Estos se definen como “derechos de los pueblos” y abrazan cuestiones como el derecho al desarrollo sostenible, al ambiente o a la cultura.

Este proceso de toma de conciencia del acercamiento entre derechos humanos y paz culmina, según Mary Kaldor, con el final pacífico de la más larga guerra mundial del siglo XX –la guerra fría–, que vino a instituir de forma definitiva la “sociedad civil global”. En ese marco, las Naciones Unidas reaparecen como el pilar más sólido de lo que se popularizaría como la “comunidad internacional”, en un nuevo contexto que le pide una participación más activa en la promoción de la “seguridad humana” y de un abanico más amplio de derechos fundamentales.

Todo este panorama de cambio permitió que “... las ‘nuevas guerras’ se hicieran más visibles y que el nuevo discurso global, derivado del diálogo de la década de los ochenta, sobre humanitarismo y derechos humanos suplantase el lenguaje de la guerra fría” (ibíd.: 169).

3.2.3. Una Agenda para la Paz

El discurso que emerge de los escombros de la guerra fría, basado entonces en el entendimiento de que 1) los Estados-nación habrían perdido el protagonismo absoluto en la escena internacional; y 2) derechos humanos y paz serían dos realidades indisociables, implica, como hemos venido afirmando, una ruptura del orden westfaliano y de su principio de la soberanía en nombre de la protección de los derechos fundamentales y de la seguridad internacional.

La ONU se prepara para asumir un papel más comprometido, proponiendo una nueva arquitectura de mecanismos de promoción de la paz y de la seguridad

internacional. En ese ámbito, el secretario general en ejercicio en el año 1992 —el egipcio Boutros-Ghali—, en respuesta a un pedido de los jefes de Estado del Consejo de Seguridad, presenta el documento orientador de estas medidas, titulado “Agenda para la Paz”.

En este documento se observa la entrada definitiva del lenguaje de los estudios para la paz en el discurso de las Naciones Unidas, que veremos más tarde adoptado también por instituciones de cariz regional como la Unión Europea o la OCDE y en un tercer momento por las políticas externas nacionales, específicamente en los países europeos. En este sentido, podemos ver como la Agenda para la Paz está profundamente influenciada por la matriz de Galtung y Lederach, entre otros autores de la especialidad.

Ramsbotham, en una obra obligatoria para quien se ocupa del tema que aquí nos ocupa (Woodhouse; Ramsbotham, 2000: 170-189), evoca un texto de Galtung de los años sesenta en el que el autor noruego distinguía tres abordajes para la paz: 1) el *peacekeeping*, que presupone la contención de la violencia manifiesta del conflicto a través de la intervención de fuerzas militares; 2) el *peacemaking*, orientado hacia la reconciliación política a través de la mediación, la negociación, el arbitraje o la conciliación; y 3) el *peacebuilding*, que concierne al tratamiento de las causas profundas de la violencia estructural, incluyendo medidas de reconstrucción social y desarrollo.

Esta propuesta, que sobrepasaba en gran medida las limitadas operaciones de paz llamadas de primera generación, fue absorbida por la Agenda para la Paz, de tal manera que esta indicaba como principales tareas de la organización en el campo de la resolución de conflictos:

- 1) La diplomacia preventiva, que tiene como objetivo prevenir el brote de disputas y su transformación en conflictos armados, y limitar la expansión de estos cuando ocurren.

- 2) El establecimiento de la paz (*peacemaking*), que pretende llevar a las partes en conflicto a un acuerdo de paz, concretamente a través de los mecanismos definidos en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.
- 3) El mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), que conlleva la movilización de una fuerza de las Naciones Unidas en el terreno, con el consentimiento de las partes, que incluye personal militar y/o policial y a veces civil.
- 4) La construcción o consolidación de la paz posconflicto (*post-conflict peacebuilding*), que requiere la identificación y el apoyo de las estructuras que podrán fortalecer el proceso de paz de forma que se evite reiniciar el conflicto armado. Cuando se refiere a este tipo de mecanismos, Ramsbotham tiene siempre el cuidado de designarlos como instrumentos de *post-settlement peacebuilding*, toda vez que el conflicto no se extingue de un momento para otro: lo que de hecho ocurre es que este abandona los instrumentos violentos al ser trasladado a las instituciones políticas.

En este texto en el que la ONU se reorganizaba en función de un panorama diferente en lo que respecta a los conflictos en el mundo, el secretario general, al mismo tiempo que afirmaba que los Estados continuaban teniendo un papel preponderante en esta nueva fase, admitía que “el tiempo de la soberanía absoluta y exclusiva, sin embargo, ha pasado; su teoría nunca correspondió a la realidad”.¹⁵

En un claro cambio de paradigma, las preocupaciones de las Naciones Unidas dejaban así de centrarse en los Estados para girar el foco hacia las amenazas a la seguridad humana, ya que estas afectaban visiblemente a la paz y a la seguridad mundial. Las operaciones de mantenimiento de la paz apostaban por un abordaje

¹⁵ Traducido del original: “the time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality”.

bastante más complejo, influenciado por la lectura de la paz positiva, que llamaba la atención sobre la necesidad de atacar las raíces profundas de los conflictos.

La Agenda para la Paz encuadraba formalmente las nuevas prácticas de las operaciones de paz, abriendo puertas a una segunda generación de estas misiones. Mientras la primera generación se preocupaba fundamentalmente de la gestión de los conflictos, la segunda busca atender ya a su resolución, contemplando funciones más amplias que la mera contención de la violencia a través de líneas de cese al fuego y de contingentes de observadores. La segunda generación de misiones –que exige normalmente un acuerdo de paz firmado entre las partes– envuelve así tareas como la monitorización de elecciones, la verificación del respeto por los derechos humanos, el entrenamiento policial, la supervisión de los procesos de DDR (desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes), el apoyo al retorno de refugiados o la integración de mecanismos de ayuda humanitaria.

4. Del discurso a la práctica: la nueva concepción de paz y su traducción en las nuevas misiones de paz

Las operaciones de mantenimiento de la paz de segunda generación sobrepasarán decisivamente en número y montante global de financiación a las que las antecedieron. Aunque podamos identificar la UNTAG (United Nations Transition Assistance Group), movilizada en 1978 en Namibia, como la primera operación de paz con rasgos de segunda generación –pues su mandato incluía ya funciones de monitorización de elecciones–, no es sino a partir de 1988 cuando estas se empiezan a generalizar. Si entre 1945 y 1987 solamente fueron movilizadas 13 misiones de apoyo a la paz de las Naciones Unidas, entre 1987 y 2006 este número ascendió a 47.

Esa fase de transición es sellada también por la entrega, en 1988, del simbólico Premio Nobel de la Paz a las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Cuatro años después era creado el Departamento de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DPKO), reforzando el pilar institucional de apoyo a estas operaciones.

Alterados los objetivos, es importante entender que también los principios que orientaban las operaciones de paz de primera generación sufren algunas modificaciones. El límite al uso de la fuerza es así adaptado al nuevo contexto del mantenimiento de la paz: si antes los *cascos azules* solamente podían contestar en caso de ataque en defensa propia, en las nuevas operaciones de paz estos pueden ya responder para asegurar los objetivos definidos en el mandato, lo que significa por ejemplo la defensa de civiles y la protección de las acciones humanitarias (Rico-Bernabé, 2004: 29).

En este contexto emergen las llamadas “intervenciones humanitarias”, acciones militares que, de acuerdo con el nuevo discurso dominante que da primacía a los derechos humanos en detrimento de la soberanía de los Estados, concretan las exigencias requeridas a la comunidad internacional de actuar ante amenazas como las crisis humanitarias o las violaciones masivas de derechos humanos. Estas intervenciones, asociadas al concepto de *peace enforcement* (imposición de la paz), se legitiman en un discurso humanitario muy propio del “nuevo orden mundial”, imponiéndose como una forma de “altruismo agresivo” (Rico-Bernabé, 2004: 247-256).

Siendo que teóricamente encajaron en el nuevo marco de las Naciones Unidas de la posguerra fría –una organización lista a responder por la seguridad humana de cualquier individuo siempre que su Estado nacional no sea capaz de hacerlo–, en la práctica estas intervenciones levantaron algunas cuestiones sensibles que acabaron por herir la legitimidad de la ONU en su todo.

La primera de esas cuestiones se refiere a su ineficacia, que tiene origen en varios factores. Por un lado, hay que subrayar la falta de una doctrina sólida que pautase este tipo de acciones y la falta de mandatos y líneas de comando, que se requerían extremadamente claros, particularmente por tratarse de misiones multinacionales, multiculturales, hasta plurilingües. Por otro, la ausencia quizás de un compromiso efectivo con la misión en el terreno. La verdad es que los cascos azules que actuaron en escenarios como Somalia, Bosnia o Ruanda en el inicio de los años noventa no consiguieron contener la masacre de civiles, lo que estigmatizó la legitimidad de las Naciones Unidas.

Pero esta se vio todavía más afectada por la falta de rigor y coherencia en la elección de los escenarios donde actuar. Si nunca se tocó en cuestiones sensibles a los cinco Estados con asiento permanente en el Consejo de Seguridad –como sería, por ejemplo, el asunto de Chechenia–, la verdad es que el discurso humanitario acabó por ser utilizado para legitimar intereses económicos y geoestratégicos de las grandes potencias, minando un ya difícil consenso alrededor de estos mecanismos coactivos de imposición de la paz.

En un intento de esbozar un marco normativo que rescatase la legalidad y la legitimidad necesarias a este tipo de intervenciones, el Gobierno canadiense patrocinó la creación de una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal cuyo producto final fue un documento que alteraba el concepto de “derecho de intervenir” para llevarlo al de “responsabilidad de proteger” (Evans, 2006).

El informe *Responsability to Protect* (International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001) reclamaba como criterios para una intervención legítima: 1) la dimensión de la crisis, que debería ser de larga escala para justificar una acción militar; 2) motivos claros y desinteresados asegurados por la obligatoriedad del carácter

multinacional de las misiones futuras; 3) la falta de alternativas pacíficas de respuesta a la crisis; 4) la proporcionalidad de la respuesta; y 5) un pronóstico positivo de las consecuencias previstas que hiciese adivinar una indudable mejora de la situación. Este informe, aprobado unánimemente en la Conferencia Mundial del sesenta cumpleaños de la ONU, en septiembre de 2005, se proponía entonces satisfacer un vacío en lo que concernía a la posibilidad de respuestas de la comunidad internacional en caso de violación masiva de derechos humanos.

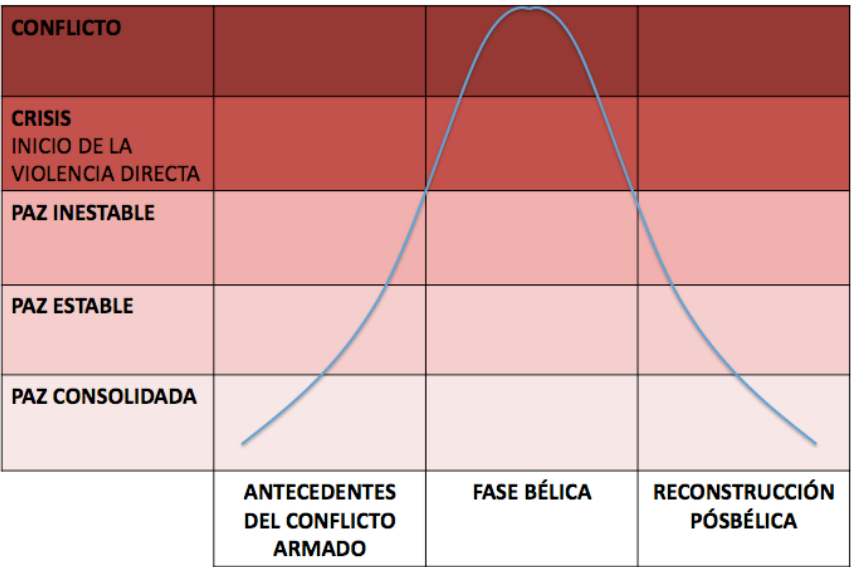
Las intervenciones militares humanitarias realizadas hasta ese entonces, en las que el designio humanitario fue central para la justificación del uso de la fuerza –y que fueron, por observación histórica, dudosamente eficaces e inevitablemente más polémicas–, las tratamos aquí como una cuestión relativamente marginal a nuestro objeto de estudio, que pasa fundamentalmente por analizar mecanismos no violentos de resolución de conflictos de Naciones Unidas.

Volviendo así al abordaje que nos importa de las nuevas operaciones de paz, es fundamental entender que también estas van evolucionando con las lecciones aprendidas de una mayor presencia en el terreno. A mediados de los años noventa podemos observar como el *peacekeeping* se fue acercando cada vez más al concepto de *peacebuilding* y de reconstrucción del Estado, en gran medida como resultado del fracaso de algunas misiones movilizadas en el inicio de la década. No fueron solo los casos flagrantes de frustración de Somalia, de Ruanda o de Bosnia, que de manera evidente frenaron el optimismo que trajo el final de la guerra fría, sino también la percepción que finalmente invadió a la organización de que una buena parte de los

conflictos armados existentes en los años noventa eran reincidencias o conflictos antiguos que ya habían aspirado a la vía pacífica sin éxito.¹⁶

Vamos a asistir por eso a la inclusión de tareas cada vez más complejas en el ámbito del mantenimiento de la paz que se asocian concretamente a la cooperación al desarrollo, en una perspectiva cada vez más amplia de la paz. De hecho, la ONU va a intentar articular sus diferentes mecanismos para responder a las varias fases de la vida de un conflicto, desde la prevención (que ambiciona evitar el surgimiento o reaparición de la etapa violenta) hasta la reconstrucción posbélica, tal y como podemos ver en la figura siguiente.

Figura 1 – Ciclo de vida del conflicto



Fuente: adaptación de (Romeva, 2003: 42) y (Moita, 2004).

¹⁶ Ejemplos de este fenómeno pueden ser los casos de Angola, de la República Democrática del Congo, de Somalia, de Ruanda o de Uganda. Todos estos países experimentaron ceses al fuego no definitivos (que en algunos casos llegaron a ser verificados por la ONU) y posteriormente retornaron a la violencia.

El gráfico que aquí presentamos intenta esquematizar la línea de vida de un conflicto, que, si en realidad nunca equivale a una parábola tan perfecta, sin embargo nos permite resaltar la relativa semejanza de los mecanismos a utilizar en una fase pre- o posbélica. Si en la etapa posterior al conflicto armado obviamente serán necesarios instrumentos muy específicos como los programas de desminado o de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) de excombatientes, serán también útiles instrumentos equivalentes a los de la prevención de conflictos que intenten evitar el retroceso al conflicto violento. Son estos, por ejemplo, los mecanismos que promuevan el desarrollo económico y social a largo plazo y los procesos de democratización y de reconciliación social que intenten encaminar los conflictos existentes hacia instituciones no violentas.

4.1. El sistema de las Naciones Unidas para la promoción de la paz

Para percibir el marco institucional que encuadró las misiones en Haití y Guatemala, nos parece relevante, en este punto, observar los diferentes núcleos del organigrama de la ONU que tienen responsabilidades en el mantenimiento de la paz, en su perspectiva extensa de paz positiva.

Tenemos, antes que nada, los dos departamentos que administran las misiones de paz: el DPA –Department of Political Affairs– trata los aspectos políticos y dirige la mayor parte de las misiones políticas y de *peacebuilding*, y el DPKO –Department of Peacekeeping Operations– trata de manera específica las cuestiones de seguridad y administra especialmente las misiones de *peacekeeping*.

En enero del 2015, el DPA tenía 11 misiones activas, varias en países que ya habían sido objeto de intervención, con elevada profusión en África (África Central, África Oriental, Burundi, Somalia, Guinea-Bissau y Libia), en Afganistán, Irak, Oriente Medio

y Líbano, y en Asia Central, integrando un total de 3313 elementos, mayoritariamente civiles.¹⁷

La relación se invierte en lo que respecta a las operaciones dirigidas por el DPKO. Este departamento –con misiones presentes en Oriente Medio, en la frontera entre India y Pakistán, en Chipre, en Líbano, en el Sahara Occidental, en Kosovo, en la República Democrática del Congo, en Liberia, en la República Centroafricana, en Mali, en Costa de Marfil, en Haití, en Darfur o en Sudán– tutela en el 2015 más de 123 122 elementos, y entre tropas, observadores militares y policías contamos casi 104 235 individuos.¹⁸

Además de estos dos departamentos, es fundamental referir el trabajo cotidiano desarrollado por varias agencias del sistema de la ONU, que se ocupan de campos tan diferentes como la niñez (UNICEF), la agricultura (FAO) o la cultura (UNESCO). De estas agencias importa subrayar, por la creciente frecuencia con que su esfuerzo es hoy vinculado al de las misiones de paz, el ACNUR (el Alto Comisionado para los Refugiados) y el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), el primero asociado a la ayuda de emergencia y el segundo a una intervención a largo plazo.

Otro departamento que se asocia normalmente al trabajo del DPA y del DPKO y de ambos con las varias agencias que referimos es el antiguo Departamento de Asuntos Humanitarios, hoy OCHA (Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios), cuya tarea de articulación de los diferentes mecanismos es imprescindible en la respuesta a las situaciones de emergencia.

¹⁷ De estos 3313, solamente 293 son militares o policías, mientras que la parcela civil se divide en 1019 elementos de personal internacional, 1912 de personal local y 89 de voluntarios de la ONU (datos de la ONU de febrero del 2015).

¹⁸ En agosto de 2009, por comparación, los datos eran los siguientes: tropas, 82 843; observadores militares, 2244; policía, 12 684; civiles internacionales, 5790; civiles locales, 13 003; voluntarios, 2489. www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp, consultado el 27 de marzo del 2015.

La Secretaría General de la ONU es un mecanismo que ha venido a ganar protagonismo en las últimas décadas en el campo del mantenimiento de la paz, sobre todo por reservar para sí mismo la importante función de la mediación de conflictos. Es el capítulo XV de la Carta de San Francisco el que otorga al secretario general y a sus funcionarios el requisito esencial para desempeñar dichas funciones de buenos oficios y de mediación cuando en el artículo 100 les garantiza imparcialidad al resaltar: “En el cumplimiento de sus deberes, el Secretario general y el personal del Secretariado no solicitarán ni recibirán instrucciones de cualquier Gobierno o de cualquier autoridad ajena a la Organización”.

Sin capacidad coactiva propia, siendo en ese ámbito dependiente de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, el secretario general dispone, sin embargo, de alguna autonomía para emprender iniciativas al margen de los dos grandes centros de decisión. Es este carácter imparcial e independiente el que le permite dar uso a la legitimidad internacional de la ONU, lograda por la libre asociación de la gran mayoría de los Estados del mundo, para encabezar procesos de mediación de conflictos.

Por ser el órgano administrativo por excelencia, el Secretariado General es también el que establece contactos más directos con los distintos países, una proximidad que coloca al secretario en una situación privilegiada para el juego diplomático. Es así, sin duda, el órgano más flexible, con mayor capacidad para relacionarse por ejemplo con entidades no gubernamentales con relevancia para la resolución de conflictos como son las ONG.

4.2. El ‘*peacebuilding consensus*’ – La paz como prescripción

Como hemos referido, para dar una respuesta cada vez más coherente a los distintos momentos del ciclo de vida del conflicto, las Naciones Unidas fueron enfatizando la articulación de los diferentes órganos y agencias del sistema ONU. Esa intención condicionó profundamente la índole de las nuevas operaciones de paz como mecanismo por excelencia de la resolución de conflictos. Les confirió un carácter verdaderamente multidimensional (lo que les valió la etiqueta por algunos autores de operaciones de paz de tercera generación):¹⁹ más que limitarse a terminar con la violencia directa, supusieron un esfuerzo en la tentativa de cesación de las violencias estructural y cultural.

Ramsbotham distingue dos tipos de tareas que pasan a ser desarrolladas por las misiones de la ONU: 1) mantener la función tradicional de evitar la reaparición de la violencia directa, articulándola con 2) la “construcción de una paz autosostenible” (Ramsbotham, 2000: 172).

Acompañadas del tradicional abordaje militar, las operaciones de paz multifuncionales van a trabajar así sobre otras cuatro esferas:

1. **Político-constitucional**, tratando cuestiones como la promoción de elecciones o el fortalecimiento de instituciones estatales y civiles.
2. **Económico-social**, que incluye desde la reconstrucción de infraestructuras hasta la promoción del desarrollo sostenible.
3. **Humanitaria**, gestionando la ayuda humanitaria.

¹⁹ Esta terminología no siempre es universal en la literatura sobre el tema. Existen autores que identifican la tercera generación de operaciones de paz con las iniciativas de imposición de paz (ver por ejemplo: Ruiz-Giménez [2005], Goulding [1993] o Carvalho [2003]), mientras que otros se refieren a operaciones de *peacekeeping* multifuncionales que incluyen ya, por ejemplo, proyectos de ayuda al desarrollo o incluso gobiernos de transición, como en el caso de Timor Oriental.

4. **Psicológico-social**, que se preocupa con el proceso de reconciliación posbélica.

Este formato de actuación, al que Oliver Ramsbotham llama *standard operating procedure*, se instituyó como fórmula técnica única a aplicar en toda y cualquier situación posconflicto para alcanzar la paz y la prosperidad. Este sistema institucionaliza también la asociación entre paz y desarrollo, en un momento histórico en el que se estaban redefiniendo las teorías y prácticas sobre la ayuda al desarrollo después del fracaso de estas últimas en los años ochenta.

La nueva condicionalidad de la ayuda

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de las décadas anteriores se habían caracterizado fundamentalmente por una matriz neoliberal enfocada en la apertura a los mercados internacionales de economías ya de por sí débiles que no encontraron en la ayuda, en su gran mayoría, un camino a la prosperidad.

La ayuda al desarrollo había exigido a los países receptores prácticas macroeconómicas centradas en la reducción del papel del Estado y en el protagonismo del sector privado. Estas contrapartidas de “buenas prácticas” económicas sirvieron de condición esencial para la atribución de fondos internacionales, estando los países receptores altamente vigilados por las Instituciones Financieras Internacionales.²⁰

La condicionalidad económica de la ayuda tuvo consecuencias dramáticas, depauperando todavía más las economías del Sur. Las instituciones estatales de esos países —emergidas del poscolonialismo— se debilitaron al intentar entrar en un sistema financiero y económico extremadamente hostil por las reglas establecidas por los donantes.

A finales de los noventa, las consecuencias de los PAE eran evidentes y obligaron a un cambio drástico de paradigma en las políticas de desarrollo. En ese momento estas se giran hacia el Estado. A final, los países donantes asumían que la fragilidad de las

²⁰ Recordamos que por Instituciones Financieras Internacionales aquí se entiende aquellas que tienen mayor poder de influencia, fundamentalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ambas parte del Sistema de las Naciones Unidas.

instituciones estatales de los países denominados subdesarrollados estaría también en el origen de los conflictos emergentes de los años noventa.

Para entonces, se generalizaba el concepto de “Estado frágil” como fuente de inseguridad por su incapacidad para garantizar las funciones esenciales de un Estado tal y como era concebido en el marco weberiano de Estado occidental:

- Estado como controlador del espacio territorial.
- Estado como poseedor del monopolio legítimo de la fuerza.
- Estado como proveedor de servicios públicos, tales como la seguridad, la salud, la educación, etc.

La fragilidad de los Estados emergía así entonces como factor generador de violencia.

Por las amenazas que brotaban de la fragilidad de los Estados, las políticas de seguridad, de *peacekeeping*, se van así acercando a las políticas de desarrollo en torno a un eje fundamental: la reconstrucción del Estado. Las intervenciones para la paz de las Naciones Unidas van a fomentar un proceso de reformas en esferas cada vez más amplias de la sociedad. Estas se centran entonces en el aparato estatal y siguen un modelo de desarrollo y de Estado que corresponde al de las sociedades occidentales. La construcción del Estado y de la paz se traduce en un modelo técnico y normativo centrado en el Estado de derecho democrático, el imperio de la ley, los derechos humanos y el desarrollo económico-social basado en la liberalización.

Este modelo se va a inspirar en la teoría de la paz democrática, primeramente expuesta por Michael Doyle (1983), que defendía, iluminado en gran medida por el razonamiento kantiano de la paz perpetua, que los Estados liberales tenían una tendencia a rechazar el uso de la violencia para solucionar disputas entre sí.

... convenciones de respeto mutuo han formado una fundación de cooperación para las relaciones entre las democracias liberales de una forma muy eficaz. Aunque los Estados liberales se han visto envueltos en numerosas guerras con Estados no liberales, los Estados liberales constitucionalmente seguros no han entrado en guerra unos con los

otros. Nadie podría indicar que estas guerras son imposibles, pero evidencias preliminares parecen indicar que existe una predisposición significativa en contra de la guerra entre Estados liberales²¹ (Doyle, 1983: 210).

Esta teoría va así a influenciar estratégicamente los mecanismos de *peacebuilding* de la ONU, que adoptarán patrones democráticos en sus distintos componentes con el doble objetivo de servir de andamios para la construcción posbélica en el país de actuación e igualmente como parte de una estrategia más amplia de mantener la estabilidad internacional. Van así a promover reformas que tienden a implantar Estados de estilo democrático, pautados por la separación de poderes y el respeto por patrones internacionales de derechos humanos y basados en ciclos electorales libres y justos (Araújo y Silva, 2014).

El llamado “modelo liberal de paz” (Richmond, 2007), que va a servir de paradigma a las nuevas intervenciones de construcción de paz, tiene como premisa crucial impulsar la fundación de Estados liberales en escenarios de posconflicto, desde los puntos de vista político, con la promoción de la democracia, y económico. Pero, fundamentalmente, vincula la paz al nuevo concepto de gobernabilidad en una tentativa de forzar al Estado a cumplir con sus funciones conforme a la perspectiva occidental de Estado moderno.

Uno de los documentos que sirvieron de doctrina para esta nueva concepción de *peacebuilding* de las Naciones Unidas fue el informe pedido a un grupo de expertos en el año 2000, que fue conocido como el Informe Brahimi (United Nations, 2000) y que en el umbral del nuevo milenio lanzó críticas y desafíos al papel de la ONU en la

²¹ Traducido del original: “... conventions of mutual respect have formed a cooperative foundation for relations among liberal democracies of a remarkably effective kind. Even though liberal states have become involved in numerous wars with liberal states, constitutionally secure liberal states have yet to engage in war with one another. No one should argue that such wars are impossible, but preliminary evidence does appear to indicate that there is a significant predisposition against warfare between liberal states”.

construcción de la paz. Este informe recomendó específicamente la necesidad de estrategias más coherentes, basadas en una doctrina más sólida y mandatos más realistas adecuados a las especificidades de cada terreno, así como de una mayor coordinación entre actores involucrados en procesos de construcción de paz, principalmente en el marco de la ONU.

Con el objetivo de enmarcar institucionalmente la construcción de la paz como tal en el seno de las Naciones Unidas fue creada la Comisión para la Consolidación de la Paz –Peacebuilding Commission–. Esta fue creada por la Resolución A/RES/60/180 de la Asamblea General, de 30 de diciembre del 2005, en un intento de dar respuesta a la preocupación subrayada por el secretario general en un informe previo²² de que un significativo porcentaje de los conflictos armados actuales hubieran irrumpido tras etapas de negociaciones de acuerdos de paz. La falta de sostenibilidad de esos procesos obligó nuevamente a repensar la estrategia y los mecanismos de construcción de paz de la ONU, por lo que esta intentó con la Comisión cumplir tres objetivos:

1. Facilitar, a través de la creación de un foro, el diálogo y la coordinación entre los diversos actores con papeles destacados en la gestión de conflictos.
2. Providenciar apoyo financiero y político a la construcción de la paz en países a considerar.
3. Crear un grupo de peritos que pueda aconsejar sobre estrategias de construcción de la paz, generales o relativas a cada país, a otras entidades del sistema de Naciones Unidas, a organismos regionales o a Estados interesados.

Siguiendo la misma intención, en el 2006 fue creado el Peacebuilding Fund (PBF) por la Resolución A/60/180 de la Asamblea General y por la Resolución S/RES/1645-

²² *In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*, de 21 de marzo del 2005. Disponible en http://www.un.org/en/events/pastevents/in_larger_freedom.shtml, consultado el 22 de noviembre del 2014.

del Consejo de Seguridad, como forma de facilitar la prestación de una respuesta financiera conjunta a situaciones posbélicas.

El fortalecimiento del pilar de la construcción de la paz con este tipo de iniciativas dentro del propio marco de la ONU demuestra como cada vez más se vino acercando a perspectivas de paz amplias, preocupadas en reducir los errores de experiencias anteriores.

En el terreno, para cumplir con la meta de una mayor articulación entre distintos actores del sistema de las Naciones Unidas fue creado lo que puede ser considerado como el ejemplo exponencial de la puesta en marcha de esta visión de paz amplia: las misiones integradas.

El Informe sobre Misiones Integradas de mayo del 2005 las define como

Un instrumento a través del cual las Naciones Unidas buscan apoyar a países en transición de una situación de guerra hacia una paz duradera, o en situaciones igualmente complejas que exijan una respuesta conjunta del sistema de las Naciones Unidas, subsumiendo diferentes actores y abordajes en un marco más amplio de gestión de crisis político-estratégico (EIDE et al., 2005: 4).²³

De aplicación reciente y con una definición algo ambigua, las misiones integradas se traducen en la articulación en el terreno de varios ejes esenciales: político, de seguridad, humanitario, de derechos humanos y de desarrollo. En términos de estructura esto implica que el representante especial del secretario general sigue dependiente del Consejo de Seguridad y con un mandato del DPKO. Este está vinculado a la vía tradicional del *peacekeeping* y se mantiene como la autoridad máxima de una misión. No obstante, cuenta con un representante especial adjunto que funciona como coordinador residente y coordinador humanitario, y que es normalmente el jefe del

²³ Traducido del original: “an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace, or to address a similarly complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming actors and approaches within an overall political-strategic crisis management framework”.

PNUD en el país. Este gestiona todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas en el terreno, independientes del Consejo de Seguridad y que están pagadas por contribuciones voluntarias de los Estados miembros, que a su vez pueden condicionar las prioridades de aquello que financian. El representante especial adjunto hace también la articulación con los restantes donantes en el terreno.

En la práctica, las misiones integradas tampoco están exentas de dilemas y contradicciones que vienen cuestionando la sostenibilidad y eficacia de las políticas de *peacebuilding*.

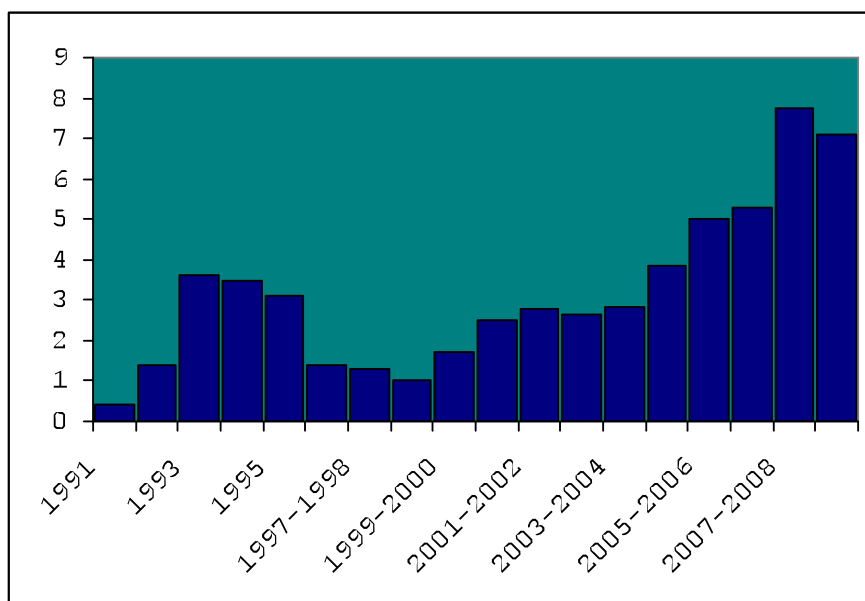
4.3. Un modelo estandarizado – Críticas al discurso y a la práctica

La búsqueda de una legitimidad reforzada del modelo de paz asumido por las Naciones Unidas en el final del siglo XX se concretó de acuerdo con nuestro razonamiento en el acercamiento al marco teórico propuesto por Galtung décadas antes. Para dar respuesta a las causas de la violencia directa, las Naciones Unidas van ampliando su esfera de actuación a sectores mucho más amplios intentando resolver en el origen las raíces mismas de la violencia estructural. De este modo, como hemos intentado explicar, las políticas de construcción de la paz entraron en la esfera del desarrollo buscando una articulación entre las políticas de contención de violencia, de índole militar, con las estrategias a largo plazo en los ámbitos político y socioeconómico.

La puesta en práctica de una concepción de paz heredera del concepto de paz positiva de Johan Galtung –de la que son ejemplo las misiones integradas ya que suponen la opción técnica más desarrollada de materialización de una paz amplia– va entonces a privilegiar el cruce entre tareas más restrictas de seguridad y todo un abanico

de funciones de ámbito social, político y de desarrollo. No obstante, algunas dificultades patentes siguen haciendo de estos procesos caminos poco sostenibles a largo plazo. El debate gana un carácter imperativo cuando verificamos que en los últimos años se han alcanzado valores más elevados que nunca en términos de recursos humanos y financieros utilizados, tal y como podemos ver en las figuras siguientes.

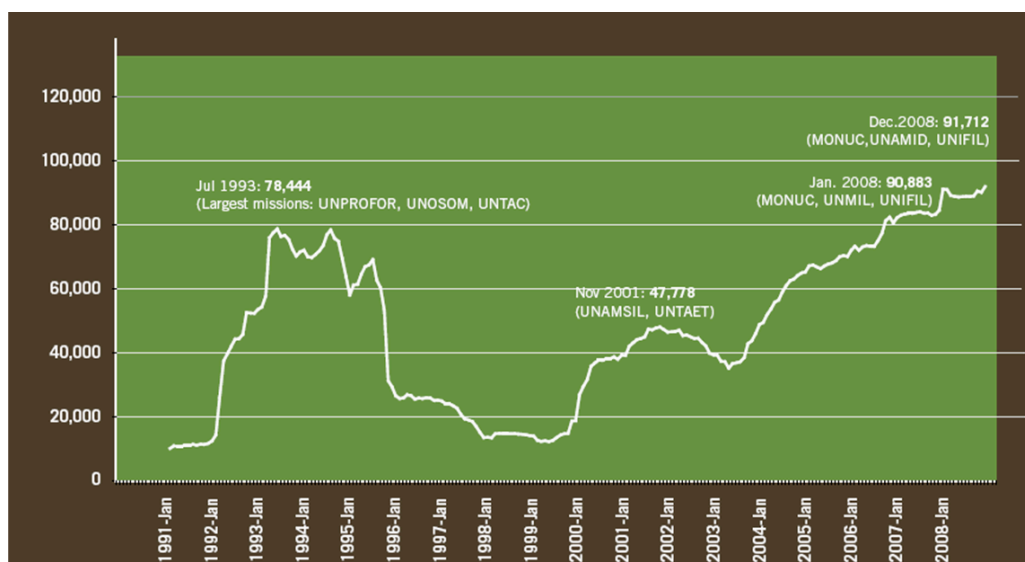
Figura 2 – Gastos en misiones de paz 1991-2009 (en mil millones de dólares)



Fuente: Elaborado a partir de los “Background notes” anuales publicados por el DPKO.²⁴

²⁴ Disponible en <http://www.un.org/en/peacekeeping/>, consultado el 15 de junio del 2009.

Figura 3 – Personal militar y policial en misiones de paz 1991-2008



Fuente: Elaborado a partir de los “Background notes” anuales publicados por el DPKO.²⁵

Lo cierto es que algunas de las debilidades en la actuación de la ONU derivan de su propia estructura organizativa y de un modelo demasiado rígido de intervención, con dificultades a las que la organización no viene sabiendo dar respuesta. Desde luego, la articulación en el terreno de actores distintos coloca dilemas innegables. Nos parece aquí importante sugerir algunos de esos problemas de la implementación de estrategias de paz duradera que después veremos más claramente en los estudios de caso.

El primer gran problema es la llamada “paradoja del tiempo”: las intervenciones de *peacekeeping* tienen prevista una corta duración, mientras que las de *peacebuilding* o de desarrollo exigen más tiempo en el terreno. En la realidad esta separación entre el *peacekeeping* y el *peacebuilding* se transforma en una línea muy tenue. Esto ocurre por la tendencia que hay de arrastramiento de misiones supuestamente de *peacekeeping* que van alargando su esfera de intervención en el tiempo y en el estilo de tareas. De esos

²⁵ Disponible en <http://www.un.org/en/peacekeeping/>, consultado el 15 de junio del 2009.

listados sobresale la incoherencia que observamos en ejemplos como la misión en Haití, de la que hablaremos más tarde, que sigue bajo autoridad del DPKO cuando no es una situación estrictamente de *peacekeeping*. El ejemplo contrario lo podríamos encontrar en Irak o Afganistán, donde están establecidas misiones de *peacebuilding* en terrenos que no asisten todavía a situaciones estables. La estabilidad en términos de violencia directa no tiene así correspondencia con la diferencia entre *peacekeeping* y *peacebuilding*, en un entramado que confunde conceptos y prácticas.

El dilema del arrastramiento de intervenciones militares de elevado coste acaba por afectar no solamente a las intervenciones en términos prácticos, sino también al nivel de la legitimidad. Empezando por este último, la prolongación de la presencia militar suele erosionar con el paso del tiempo la legitimidad de las misiones a dos niveles:

- a) A nivel interno, porque los actores locales tienden a reclamar su soberanía cuando la situación de conflicto armado parece más estable.
- b) A nivel internacional, porque la propia agenda de las Naciones Unidas exige una gradual reducción de fuerzas militares costosas. La agenda de prioridades de la organización es extremadamente vulnerable a cambios en función de nuevas situaciones de inestabilidad que siguen surgiendo.

Pero, por otro lado, en muchas de las actuales misiones, locales e internacionales, comparten el temor de que una salida precoz pueda hacer retornar a la situación de violencia armada. Si este temor evidencia al final la falta de sostenibilidad de los proyectos de paz duradera, la verdad es que, en el terreno, la perpetuación de la presencia militar sirve como factor legitimador de una actuación de más amplio alcance. Si fue la violencia armada la que legitimó inicialmente la entrada de una misión, cuando se retira el contingente militar suele disminuir el volumen financiero para los esfuerzos de desarrollo.

En efecto, la legitimidad de las misiones se basa todavía fundamentalmente en un problema de violencia. A través de un debilitamiento de la frontera entre lo que se considera guerra y paz, se abre un espacio intermedio de “inestabilidad” que puede justificar una presencia internacional *ad eternum*. Las situaciones de posconflicto facilitan esta justificación cuando tantas veces ven florecer otros tipos de violencia más de cariz criminal que político. Estas exigirían, sin embargo, tareas más de índole policial que militar, para las que las misiones actuales no tienen tanta capacidad de respuesta.

El segundo problema en la articulación de los diversos actores del sistema de las Naciones Unidas, incluyendo militares, humanitarios y actores políticos y de desarrollo, son sus prioridades y culturas de trabajo distintos. Estos a veces compiten entre sí y son contraproducentes.

Este es un problema de compleja resolución, particularmente porque, aunque compartan un mismo objetivo general –la promoción de una paz sostenible–, estos instrumentos e instituciones no les dan prioridad a los mismos objetivos específicos o a los medios para alcanzarlos. Un ejemplo muy claro de este fenómeno es el roce corriente entre los mecanismos de gestión de conflictos –para los que lo primero es encontrar un consenso entre los beligerantes– y los de defensa de los derechos humanos –para quienes es fundamental, para garantizar un posterior proceso de reconciliación, traer a la justicia a criminales de guerra, pudiendo incluso poner en riesgo la motivación en la mesa de negociaciones–.

Otro ejemplo nos remite a la convocatoria de elecciones, que si para algunos departamentos de la ONU es un proceso fundamental, incluso como demostración temprana del éxito de su trabajo y por tanto como garante de recursos para mantenerlo

activo, la realidad es que a veces acentúa tensiones cuando los comicios no se celebran en el momento adecuado.

Efectivamente, coordinar todo un cuerpo de funcionarios con culturas tan distintas y modos de funcionamiento disímiles no es tarea sencilla. En realidad, estos profesionales van acumulando experiencias al cambiar de misión en misión, en terrenos con contextos muy particulares. El único denominador común es al final un marco conceptual elaborado en los centros de poder de las Naciones Unidas. De Nueva York sale una doctrina para ser aplicada en cada terreno y cada funcionario tiene una capacidad limitada de adaptar esas directrices a los contextos locales (Schlichte y Veit: 2007). Es más, estos funcionarios son reclutados por su *expertise* en el language y procedimientos internacionales que se valora más que el conocimiento y experiencia del contexto local (Sending, 2009).

La falta de sostenibilidad de las políticas de *peacebuilding* suele ser justificada por la debilidad del receptor: se asume que los actores locales no tienen capacidad técnica, humana o financiera, o voluntad política para llevar a cabo las reformas “deseables”. Raras veces el debate se enfoca en los fallos que pueden tener los funcionarios internacionales o su estrategia en sí. Esta evaluación limitada se une a la falta de mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización de las estrategias internacionales. La eficacia de las misiones, como la de los instrumentos de *peacebuilding* en general y de sus funcionarios, es valorada en función de objetivos establecidos por los propios interventores. Los actores locales no disfrutaban de una voz propia para alimentar la reflexión en función de sus propias necesidades.

Barnett y Zuercher (2007) plantean, sobre las dinámicas entre actores locales y actores internacionales, que las políticas de *peacebuilding* son puestas en práctica más corrientemente por la aceptación de los locales de las prioridades internacionales. El

artículo de los autores, sobre cómo las políticas impuestas externamente acentúan Estados más débiles, dice que el proceso inverso de adaptación de las estrategias internacionales a los contextos locales sería la solución óptima. Esta, sin embargo, no se puede concretar tal y como se ponen en práctica actualmente las políticas de *peacebuilding*.

Efectivamente, el llamado “modelo liberal de paz” viene siendo blanco de una serie de críticas justamente por constituir un modelo estandarizado que “peca por no dejar mucho espacio a las singularidades locales ni al surgimiento de soluciones alternativas más adecuadas a las diferentes realidades” (Cravo y Pureza, 2005: 12). De hecho, la absorción de visiones de los estudios para la paz por las instituciones internacionales se tradujo al final en un modelo de construcción de paz demasiado rígido (sin la capacidad de adaptación a cada terreno que sería deseable), basado todavía fundamentalmente en un abordaje estadocéntrico y poco atento a otras dinámicas sociales también valiosas para un compromiso transversal a toda la sociedad con la paz.

Autores con mayor o menor resonancia en las esferas decisorias de la ONU, con perspectivas algo variadas –como son Mark Duffield (2004, 2007), Oliver Richmond (2011) o Ken Booth (2007)– coinciden en el cuestionamiento del modelo liberal de paz como prescripción para todo y cualquier conflicto. De una u otra forma, lo que estos autores pretenden evidenciar es el carácter universal de que se viene revistiendo el modelo de las Naciones Unidas de paz y desarrollo. Tal universalidad lo garantiza como fórmula única para la no violencia y la prosperidad. Estos autores, no obstante, reclaman que este no deja de ser un producto cultural y político de origen occidental.

Si en las guerras convencionales el vencedor imponía al vencido su propia visión de la sociedad –una autoridad política, un ejército, un marco legal y normativo–,

actualmente el llamado “*peacebuilding consensus*” sustituye ese marco de normas impuesto a los derrotados como propuesta de convivencia posbélica.

Compartimos con estos autores su crítica de que este modelo es impuesto de una forma acrítica por la comunidad internacional en sentido lato, por las Naciones Unidas en sentido estricto, con la pretensión de que su legitimidad se encuentra en el consenso entre sus actores, la gran mayoría de los Estados nacionales del mundo. De una supuesta uniformidad en la ONU sale un pretendido consenso respecto al proyecto de paz que se practica.

Estos autores reclaman un cuestionamiento más profundo sobre este proyecto, conscientes de que es un producto de los vencedores del sistema internacional. Más que exigir una coherencia en el discurso dominante del *peacebuilding*, objetan el modelo liberal de paz por las implicaciones que este tiene en la práctica y por manifestarse, al final, poco eficaz. Lo debaten no solamente porque el abordaje impuesto de fuera hacia dentro levanta un problema de legitimidad por una cierta arrogancia paternalista que ignora los procesos internos de desarrollo y pacificación, sino –y sobre todo– porque este no parece sostenible a largo plazo.

Trajimos aquí estas consideraciones porque, por un lado, nos sitúan en el estado del debate actual sobre estas temáticas y, por otro, porque hacen adivinar lo que fue un desvío en la concreción práctica de la propuesta de Galtung de paz positiva. Esta, al final, no respeta lo que es antes que nada un abordaje asociativo y de apropiación local de un modelo de resolución, reconstrucción y reconciliación posconflicto.

En este capítulo nos hemos preocupado en dibujar la trama que nos servirá de arquitectura teórica para este estudio. Hemos intentado, en primer lugar, presentar el concepto primario que nos guiará a lo largo del estudio –el de paz positiva– para, en un

segundo momento, identificarlo en el discurso de Naciones Unidas de la posguerra fría, con la intención de sustentar nuestra hipótesis inicial. Con algunas sugerencias críticas a la implementación por la ONU de su concepción de paz pretendemos provocar una primera reflexión para una mejor lectura de las realidades de Haití y Guatemala.

Parte II – Dos estudios de caso: Haití y Guatemala

Introducción de los estudios de caso

Después de reflexionar con algún detalle sobre la evolución del concepto de paz en las Naciones Unidas, sugiriendo algunas debilidades específicas en su implementación, entramos en la segunda parte de esta investigación, centrada ya en dos estudios de caso: Haití y Guatemala.

Los capítulos que siguen tienen como objetivo identificar el contexto y las causas del conflicto armado en Haití y en Guatemala, procurando retroceder en la historia de ambos países para determinar el origen de los factores que condujeron a la violencia. Buscan también entrar en lo que fue la intervención de las Naciones Unidas en la resolución de los respectivos conflictos.

Nuestra investigación parte del postulado de que el caso en Haití reproduce de una forma muy evidente las limitaciones de las Naciones Unidas como tercer actor en procesos de paz, por no haber logrado la apertura de espacios políticos que permitiesen la constitución de un proyecto nacional para la paz, por la mera implantación de un modelo liberal de paz desde fuera y desde arriba. Intentaremos comparar este caso con el de la intervención en Guatemala, que –aunque haya encontrado también sus obstáculos a la hora de promover una paz positiva– fue más eficaz por haber logrado la emancipación de los actores locales como protagonistas en la definición del modelo de paz posbélico.

Como veremos por las descripciones que siguen, faltó a lo largo de todo el trayecto en Haití un proceso de negociaciones, de diálogo, realmente sustantivo que sirviera de matriz a la implementación de un proyecto que quería en última instancia resolver las causas estructurales del conflicto. En la ausencia de ese, el proyecto de paz que las

distintas misiones de la ONU implantaron en el país pecó por su carácter monolítico, sin capacidad para adaptarse al contexto particular en el que se inscribía.

La falta de sostenibilidad del proceso de paz haitiano encuentra sus raíces en un error de diagnóstico inicial. El hecho de que en el país no haya ocurrido una guerra como tal ha limitado en la literatura y en la práctica el reconocimiento de que en Haití existía una situación de posconflicto. En los capítulos siguientes intentaremos justificar el porqué de nuestro rechazo a esa perspectiva.

Recurriremos entonces a la historia para nutrir nuestra argumentación de que Haití sí que vivió un conflicto político armado. Entre nuestros argumentos estarán los siguientes hechos:

a) La violencia armada fue utilizada entonces como mecanismo de toma de poder, en lo que fue el golpe de Estado de 1991.

b) En aquel momento, los dos bandos enfrentados estaban claramente identificados: una élite que había rescatado el Estado en función de sus intereses privados y una mayoría organizada de cariz popular que se movilizó para abrir espacios de poder.

Este argumento gana más relevancia cuando interpretamos que este error de diagnóstico estuvo en el origen del debilitamiento del eje político de la estrategia de la ONU en Haití ante el golpe de 1991. Al no asumir el caso haitiano como una situación de posconflicto, las Naciones Unidas se excusaron de fomentar el necesario consenso político para instituir una paz duradera.

A partir de este argumento, nos permitiremos, finalmente, realizar una comparación con el caso guatemalteco. Desde el punto de vista que aquí priorizamos –la actuación de la ONU en la promoción de una paz sostenible–, el caso guatemalteco ha tenido logros

relevantes. Su aspecto más interesante fue el hecho de haber sido el caso tal vez más coherente con el discurso asumido por la ONU en los años noventa.

En ese ámbito, la ONU adoptó una posición de vanguardia, basada en un discurso legitimador, multilateralista –asentado en la primacía de la democracia y del respeto por los derechos humanos–, asociado al final de la guerra fría. Hemos visto que en Guatemala este discurso dio lugar a prácticas coherentes de resolución pacífica de conflictos a la luz de lo que propuso Galtung en 1964. Las Naciones Unidas asumieron en Guatemala un papel protagónico que les permitió poner en marcha una estrategia amplia de resolución de las causas arraigadas de los conflictos armados. En ese contexto, sobresale un capítulo extenso de negociaciones entre los contendientes de una guerra civil de 36 años que se sentaron a discutir los temas pendientes de su sociedad, como los derechos de los indígenas, la reforma agraria o el papel de la mujer.

Los Acuerdos de Paz sobrepasaron así una visión estricta de la paz como la ausencia de la guerra, coincidiendo con una visión inductiva de la construcción de la paz tal como la definía el marco doctrinario de las Naciones Unidas al inicio de los años noventa.²⁶ Es más, los Acuerdos de Paz fueron fruto –también por la propia estrategia de las Naciones Unidas– de un proceso verdaderamente nacional que sobrepasó la esfera mínima del Estado, incluyendo a sectores amplios de la sociedad civil.

Veremos que en Guatemala algunos deslices en la etapa posterior de implementación obstaculizaron el pleno cumplimiento de los Acuerdos, dejando suspendidas algunas de las reformas previstas. Pero el debate estimulado por las negociaciones para la paz –extendido como fue a un ancho abanico de la sociedad– posibilitó el trazado colectivo de una matriz de referencia que orienta todavía hoy un camino para el futuro del país.

²⁶ Ver específicamente la referida Agenda para la Paz.

Por oposición, en Haití la intervención de la ONU destaca por una sucesión de misiones de paz durante más de diez años, incapaces de cimentar las bases de una sociedad democrática y pacífica. La primacía de los ideales de la democracia y de los derechos humanos en detrimento de la rigidez de la soberanía nacional sirvió también de detonador de una intervención internacional. Esta no supo, sin embargo, devolver a los haitianos la definición última del modelo de paz que se erigiría después del conflicto.

La estrategia en Haití se fue acercando con el paso del tiempo a esa concepción de paz amplia y duradera que Galtung propuso como principio primero de los estudios para la paz. Las políticas de las Naciones Unidas para la construcción de la paz en Haití fueron, efectivamente, alargadas, excediendo la versión mínima de la contención de la violencia. Pero al faltar un abordaje realmente asociativo en la promoción de la paz en el país, las estrategias externas resultaron frustradas.

Los capítulos que vienen a continuación tienen un carácter más descriptivo para, en una etapa posterior, permitir sacar algunas conclusiones sobre los resultados de uno y otro tipo de estrategia puesta en práctica por las Naciones Unidas en su proyecto maximizado de promoción de una paz positiva, sostenible y duradera.

Capítulo 1: Haití

1. Los antecedentes del conflicto: la importancia de conocer las causas

Haití tiene impregnadas en su historia reciente las consecuencias de un pasado colonial. En 1492 –treinta años antes de que la gente de Pedro Alvarado entrara en Guatemala–, Cristóbal Colón dio por descubierta la isla de La Española en su primer viaje a América. Tras doscientos años de colonialismo español, el Tratado de Ryswick estableció la cesión del control de la parte occidental de la isla a Francia, cuya presencia en el territorio se venía imponiendo desde el establecimiento de piratas en la zona a principios del siglo XVII. Firmado el 20 de septiembre de 1697, este tratado²⁷ cambió profundamente el destino de la isla, rebautizada por los franceses como Santo Domingo.

En esos finales del siglo XVII los franceses desarrollarían la producción de azúcar con mano de obra proveniente del mercado esclavo de las colonias europeas en África. La población haitiana tuvo así sus orígenes en la mezcla entre las comunidades autóctonas, los esclavos negros y las elites blancas. Las desigualdades sociales asociadas a divisiones étnicas marcarán la estructura económica y política emergente de la independencia haitiana. Fue particularmente difícil la instauración de un Estado-nación a partir de una base colonial racista, y esa dificultad se vio acentuada por la llegada consecutiva de oleadas de esclavos venidos de territorios africanos también distintos. Estos esclavos trajeron consigo no solamente lenguas propias, sino también el vudú, que marcó definitivamente el panorama religioso de la isla.

Pero a costa de la explotación esclava, Santo Domingo se erigió como uno de los principales focos mercantiles del siglo XVIII. Ubicada estratégicamente en el mar del

²⁷ El Tratado de Ryswick puso fin a la guerra de los Nueve Años, librada entre Francia y la Gran Alianza (constituida por Inglaterra, el Sacro Imperio Romano Germánico, las Provincias Unidas y España).

Caribe, la isla no solo poseía una de las mayores producciones de varios artículos agrícolas como el café, la caña de azúcar, el algodón o el ron, sino que servía de centro de intercambio en el ámbito de los vínculos comerciales entre Europa, África y las Américas. A finales del siglo XVIII “Santo Domingo era, de hecho, la colonia más rica del mundo y el centro comercial más activo del Nuevo Mundo” (Farmer, 1994: 73).

Las tensiones interraciales perturbaban ya la estabilidad de la colonia cuando la Revolución de 1789 en la metrópoli sirvió de catalizador para la organización de las fuerzas rebeldes contra la esclavitud y contra el colonialismo francés.²⁸ De un lado estaban las elites blancas, a las que se juntaron los “mulatos libertos” que habían logrado “acumular poder político y económico” (Brigagão, 2007: 9); del otro, una inmensidad de esclavos negros que soportaban la producción azucarera que hacía de Santo Domingo una de las colonias más rentables del final del siglo XVIII.

Aprovechando que Francia estaba en medio de una guerra en Europa, la revolución siguió adelante y en 1794 el gobierno que la encabezaba abolió la esclavitud. La figura en torno a quien se erigió la revuelta fue Touissant Louverture, un esclavo liberto que asumió el título de gobernador con la Constitución elaborada en 1801. Aunque esta prohibía la esclavitud, no era exactamente beneficiosa para los exesclavos, pues mantenía el sistema social excluyente propio del colonialismo. Louverture perdió así el apoyo incondicional de la gran mayoría de la población, hecho que determinó su fin político y que le dejó aislado a la hora de enfrentar las invasiones napoleónicas en 1802.

Con la muerte de Louverture, fue J. J. Dessalines quien surgió como nuevo héroe revolucionario. Este encabezó la lucha contra las tropas de Napoleón Bonaparte y condujo Haití a la independencia en 1804. Esta victoria hizo del país no solamente la

²⁸ Una de las obras más significativas sobre el estudio de la Revolución haitiana, la del historiador C. L. R. James, recupera la relación entre la Revolución francesa y la de Haití ya desde su título: *Los Jacobinos Negros*.

segunda República independiente del continente americano, sino la primera República negra del mundo.

1.1. La primera República negra independiente

La independencia no se tradujo, sin embargo, en una etapa políticamente más estable. Como tantas veces ocurrió en Estados poscoloniales, la clase emergente del período revolucionario, en lugar de aprovechar el punto de viraje para abrir a la mayoría el acceso a los recursos, se sirvió del desigual sistema existente de distribución de tierras para uso propio y para consolidarse en el poder. En Haití, la opción de basar la economía en grandes plantaciones reforzó las estructuras autoritarias que dejó el colonialismo, al exigir formas de producción altamente disciplinadas y sustentadas por una mano de obra profusa.²⁹

La pugna por el poder estatal se materializó entre los mulatos poseedores de tierras y la burguesía negra emergente en los primeros años del siglo XIX, que buscaban, una y otra, el control de los medios estatales como recursos de acumulación de poder y de enriquecimiento personal, recreando así el modelo colonial. Centrada en intereses propios y sin capacidad emprendedora, la nueva clase dominante no fue capaz de cambiar el modelo de producción existente a través de la industrialización del sector agrícola (eje central de la economía haitiana), condicionando la posición del país en el que sería el sistema económico internacional de las décadas venideras.

La segunda mitad del siglo XIX estuvo así marcada por un agotamiento económico con raíz en varios factores. Los años de lucha revolucionaria habían ya debilitado profundamente la capacidad de producción de Haití, por la devastación de las tierras y

²⁹ Ver la tesis de Robert Fatton, Jr. en *The Fall of Aristide and Haiti's Current Predicament* (Shamsie y Thompson, 2006: 15-24).

de las débiles infraestructuras. Pero en 1825 la situación económica se vio todavía más afectada por el acuerdo franco-haitiano que Carlos X exigió del presidente Boyer de Haití. El país caribeño fue penalizado con una pesada deuda de 150 millones de francos a pagar a Francia como indemnización por la independencia y con una acentuada reducción de las tasas aduaneras para los bienes comerciales franceses. Mientras Francia ganaba un estatuto altamente privilegiado, Haití satisfacía su necesidad urgente de retomar buenas relaciones con una de las grandes potencias comerciales de entonces. Lo hacía, sin embargo, con un coste pesadísimo para su economía.

Desde la proclamación de la independencia, sus dos principales socios comerciales, los Estados Unidos y Francia, habían roto los vínculos con Haití, dejando a la reciente República aislada económica y diplomáticamente en el marco internacional. Este aislamiento tenía como importante excepción Inglaterra, que se convirtió en uno de sus principales aliados. La también reciente nación estadounidense rechazaba el reconocimiento de Haití como interlocutor político legítimo, temerosa de que su ejemplo de una revuelta exitosa de esclavos negros pudiera desestabilizar su propio sistema esclavista. Esta situación se fue normalizando ya que los Estados Unidos, aunque sin reconocer políticamente a Haití, reanudaron gradualmente las relaciones comerciales con la isla. Efectivamente, en 1821 el 45 % de las importaciones de Haití eran de origen estadounidense, un 30 % venían de Inglaterra y un 21 % de Francia (Farmer, 1994: 87).

Para empeorar el panorama, en 1844 la República Dominicana reclamó su independencia de Haití. En Haití, el discurso defensor de la integridad territorial de la isla contenía también una tónica racista, en nombre de una nación negra, denotando la importancia de las divisiones étnicas en la escena política. Este cuadro de dificultades económicas y aislamiento internacional se vino a reflejar en una profunda inestabilidad

marcada por la alternancia de gobiernos de presidentes negros y mulatos y acentuadas tensiones sociales. Gobernó quien satisfizo los intereses de una clase económica altamente privilegiada a costa de una política excluyente de la mayoría rural criolla.

1.1.2. La ocupación norteamericana de Haití de 1915-34

Esta inestabilidad política y social de finales del siglo XIX e inicios del XX vino a servir de justificación para la invasión de Haití por tropas norteamericanas el 28 de julio de 1915.³⁰ La ocupación ordenada por el presidente Wilson contó con el apoyo de parte de la elite económica haitiana, que compartía intereses con Estados Unidos en Haití.

Después de la invasión, la Convención Haitiano-Americana legitimó la ocupación y otorgó el control político y administrativo de Haití a los Estados Unidos, específicamente el control de sus puertos y de sus tarifas aduaneras. En este escenario, aparte de imponer un plebiscito que llevó coactivamente a la población haitiana a aceptar la presencia extranjera, las autoridades norteamericanas forzaron la elección de un presidente afecto a sus intereses: Philippe Sudré Dartiguenave. La injerencia en el marco político haitiano se consagró con la redacción de una nueva Constitución, en 1917, que atacaba uno de los pilares alcanzados con la independencia de Haití: permitía la posesión de tierras por extranjeros. La política estadounidense pasó también por la creación de un cuerpo de gendarmería para mantener el orden público que estuvo en el origen de lo que sería uno de los pilares del régimen duvalierista: los *Tontons Macoutes*.

El primer gran momento de contestación a la ocupación de Estados Unidos fue la insurrección de los *Cacos*, iniciada por líderes rurales y violentamente frenada por los

³⁰ Las intenciones reales fueron asumidas décadas más tarde por el propio Departamento de Estado de los EE. UU.: el envío de los marines tuvo como objetivo fundamental proteger a los intereses norteamericanos en la zona y frenar la presencia europea (francesa y más posteriormente holandesa) en el territorio. Ver informe del Departamento de Estado de EE. UU. disponible en <http://www.state.gov/r/pa/ho/time/wwi/88275.htm>, consultado el 15 de mayo del 2008.

marines, lo que dejó varios millares de víctimas mortales. Un segundo momento se dio en el bienio 1929/1930, en plena crisis financiera en los Estados Unidos, la primera con reales consecuencias a nivel mundial. Con la caída de la bolsa de Nueva York, los precios del café se precipitaron de manera simultánea a la subida de los impuestos gubernamentales. La contestación social aumentó, con un creciente protagonismo de grupos de jóvenes estudiantes. El 6 de diciembre de 1929, en el puerto de Cayes, un grupo de campesinos armados con machetes y piedras cercaron a un grupo de marines que terminó abriendo fuego contra ellos y dejando nuevamente víctimas mortales. Lo ocurrido tuvo resonancia en Washington y en Nueva York y condujo al final de la presencia estadounidense en Haití.

Los marines dejaron el país en 1934, legando un sistema de poder centralizado, particularmente en torno a los centros urbanos —acentuando todavía más la marginalización de la mayoría rural—, un ejército robusto y una sociedad civil debilitada. Cuando los norteamericanos abandonaron la isla, el presidente de la vecina República Dominicana, Rafael Trujillo, retomó la línea de frontera que existía antes de la ocupación norteamericana,³¹ matando a cerca de 20 000 haitianos que se habían concentrado en la zona en disputa. Aparte de dejar como herencia roces con el país vecino, la política estadounidense en Haití abrió nuevamente las tensiones raciales internas ya que se había establecido en el territorio a través de vínculos privilegiados con los mulatos, en detrimento de la oligarquía negra.

Esta fue la trayectoria política que sembró parte de las bases del conflicto político violento en Haití. Desde la colonización española a finales del siglo XV, la realidad política haitiana se tejió a base de ocupaciones extranjeras o de confrontaciones entre

³¹ Los EE. UU. ocuparon los dos países entre 1916 y 1924 y cambiaron la línea de frontera hacia oriente, robando un trozo de tierra a República Dominicana.

las elites –beneficiadas por estos invasores– y otras minorías que buscaban espacios de poder. Los colonialismos español y francés y la ocupación estadounidense de 1915-1934 condicionaron de tal forma la dinámica política del país que cuando los haitianos asumieron el protagonismo en la redacción de su propia historia los andamios del Estado estaban ya corroídos fatalmente por los vicios del racismo, de la desigualdad de acceso a la esfera política y de la pobreza.

Teniendo esto en cuenta, debemos señalar la llegada al poder de François Duvalier como un marco histórico que por el hecho de condicionar treinta años del siglo XX haitiano repercutió definitivamente en el período del que aquí nos ocupamos, de 1990 en adelante.

1.2. ‘Papa Doc’ Duvalier y el duvalierismo

Con el final de la ocupación norteamericana en 1934, la lucha de poder interna se resume en una sucesión de gobiernos normalmente afiliados a los intereses de Estados Unidos, títeres del Ejército, como ocurría en varios países latinoamericanos en esos tiempos. Las tensiones sociales se mantuvieron, con una relativa disminución durante la II Guerra Mundial, por la subida de los precios de materias primas haitianas como el algodón en los mercados internacionales. Ese hecho permitió una breve mejora en la balanza comercial del país que se reflejó en una relativa estabilidad política (Farmer, 1994: 114).

En 1946 fue elegido para la Presidencia Dumarsais Estimé, que integró en su gobierno, de carácter reformador, a un médico negro que había estudiado en la Sorbonne, François Duvalier. Diez años más tarde, Estimé fue depuesto por un golpe de Estado liderado por Paul Magloire, un antiguo general del Ejército también derrocado por un golpe ese mismo año de 1956. A Magloire le seguirían seis gobiernos distintos

en seis meses. Esta inestabilidad causaba cierto nerviosismo en el Ejército, que buscaba un aliado más sólido en el mando del país.

En la campaña electoral de 1957, *Papa Doc* Duvalier –así llamado por las poblaciones rurales del interior del país, con las que tenía una cercanía natural por su profesión– asume este rol. La campaña fue extremadamente violenta, con confrontaciones entre los militantes de los tres principales candidatos, que correspondían al final a tres universos distintos: Louis Déjoie, que defendía los intereses de la burguesía mulata; Daniel Fignolé, candidato del proletariado urbano; y Duvalier, que vestía los ideales de la burguesía negra ya que en los últimos años venía defendiendo la causa *noiriste*.

La identificación con la mayoría negra y un discurso contra el dominio de la elite mulata, con un carácter nacionalista acentuado y en favor de los más pobres, valieron a Duvalier la elección en 1957 como presidente de Haití. Sin embargo, las prácticas del nuevo jefe de Estado no pasaron de una retórica que, aunque cambiara significativamente las relaciones de poder interétnicas, no se tradujo exactamente en una apertura de los espacios de poder político o económico a la mayoría.

El objetivo primario de Duvalier fue establecer una estructura de poder en torno a sí mismo, a través de alianzas con los más diversos sectores sociales. Instauró un sistema marcado por una absoluta concentración de poderes en su persona y una práctica represiva que excluyó del mapa político a todos sus posibles opositores. Iba a mitad de su primer mandato, en 1961, cuando disolvió las cámaras y convocó elecciones legislativas. En el acto electoral, estampó en el reverso de las papeletas su propio nombre de forma que garantizaba que cada voto para el parlamento contaría también como un voto a sí mismo. Tres años después una reforma constitucional evitaría en el futuro la necesidad del recurso a este tipo de artificios ya que le confirió la Presidencia

vitalicia. De hecho, en el inicio de la década de los setenta François Duvalier volvería a promover alteraciones constitucionales para legitimar y legalizar la transferencia de poder a su hijo Jean-Claude. Uno de esos cambios supuso la reducción de la edad mínima para ser elegible para la Presidencia de 40 a 18 años. Estas modificaciones constitucionales trazaron dos de las características esenciales del régimen de Duvalier – su carácter vitalicio y hereditario –, tan adecuadas a la concepción de poder patrimonialista que *Papa Doc* había relacionado con su figura de autoridad. François Duvalier personificó su poder a través del rescate de una serie de símbolos de Haití que asoció a su propia figura. Ejemplo máximo de esa manifestación de poder paternal era la divisa que se podía leer en un neón en Puerto Príncipe, la capital haitiana: “Yo soy la bandera haitiana. Una e indivisible”³² (cit. Reding, 2004: 20).

Sin embargo, tal como es propio de un régimen diseñado en torno a un líder paternalista, tras su muerte fue difícil mantener el consenso que existía, particularmente por la fragilidad de *Baby Doc* a la hora de conservar viva la imagen de autoridad de su padre. Como veremos, este sería forzado a abandonar el poder años más tarde.

Efectivamente, con la legitimidad constitucional garantizada, François Duvalier fue entonces llamando para sí los varios poderes soberanos. Controló absolutamente el legislativo, que funcionaba solamente al servicio de los intereses del dictador, y asumió el mando de las Fuerzas Armadas. Destruyó cualquier mecanismo de fiscalización al ejercicio de su autoridad. Su monopolización del poder se hizo a través de dos estrategias paralelas: 1) la creación de una red clientelar con vínculos en los distintos sectores sociales; y 2) la instauración de un régimen de terror que desalentaba cualquier tipo de oposición.

³² Traducción del original: “*I am the Haitian flag. One and indivisible*”.

Este régimen de terror tenía dos pilares sólidos: una Guardia Presidencial que respondía directamente a Duvalier y uno de los instrumentos más distintivos del duvalierismo: un grupo paramilitar oficialmente denominado *Volontaires de la Sécurité Nationale* (Voluntarios de la Seguridad Nacional), pero popularmente conocidos como *Tontons Macoutes*. Este grupo, que en determinado momento llegó a contar con cien mil elementos, rescataba su nombre y las vestimentas de sus hombres y mujeres del imaginario del vudú.³³ “Como fuerza paramilitar y mercenaria, los macoutes poseían poderes arbitrarios que usaban para aterrorizar a la población, privarle de sus derechos civiles más elementales y cometer todo tipo de extorsiones”³⁴ (Dupuy, 2007: 35).

Este grupo era –como reflejo de las alianzas establecidas por Duvalier– profundamente heterogéneo y el factor común a todos sus elementos lo constituía la voluntad de ascender socialmente y ganar confianza dentro del régimen. Así, incluía desde estratos populares del mundo rural a profesionales liberales de las clases medias urbanas (Alda, 2005: 35 nota). Este mecanismo primario de represión dejó de herencia a la historia haitiana cerca de 50 000 víctimas y un temor intrínseco a la contestación a la autoridad que creció alimentado por la falta de pudor del régimen en exhibir sus torturas o ejecuciones.

Sin admitir otras fuentes de poder, Duvalier fue neutralizando paso a paso a sus opositores, especialmente del Ejército para evitar que más tarde la jerarquía militar se erigiera contra él mismo. Con este objetivo fue sustituyendo a los oficiales, mayoritariamente mulatos –de los cuales muchos habían sido todavía formados durante la ocupación norteamericana–, por oficiales que reclutaba de la clase media negra. Esta

³³ *Tontons Macoutes* en español quiere decir algo así como “Tíos del Saco”. Esta expresión alude a un mito del vudismo que cuenta que los niños que se comporten mal serán llevados por hombres en un saco.

³⁴ Traducción propia: “As a paramilitary and mercenary force, the makouts possessed arbitrary powers that they used to terrorize the population, deprive them of their most elementary civil rights, and engage in all sorts of extortions”.

iniciativa fue parte de una estrategia más amplia de confrontación (de hecho más retórica que palpable) con la elite mulata en beneficio de la mayoría negra que le aseguraba un consenso entre extensos sectores de la población, desde las clases medias a las populares.

La forma en que trató la cuestión religiosa también siguió este propósito. Por un lado sustituyó a la jerarquía de la Iglesia católica –tradicionalmente afín a la herencia colonial y por tanto a la elite mulata– por sacerdotes negros. Si la expulsión de sacerdotes extranjeros le valió la excomunión en 1961, internamente le otorgó una profunda admiración en los medios negros. Pero, por otro lado, con más simbología todavía, Duvalier fomentó el vudú como religión nacional. En una manifestación más de su personificación del poder, se autoproclamó *Gran Hougan*, sacerdote supremo del vuduismo en el país.

Duvalier no solamente sedujo a la clase media por convocarla a ocupar cargos en un aparato burocrático que operaba en función de su provecho personal, sino que atrajo la admiración de las clases más populares a través de este tipo de actos simbólicos. En efecto, Duvalier usó su identificación con la cultura negra y las herencias africanas como discurso para acercarse a distintas capas sociales, aunque en la práctica hubiera permitido a la elite tradicional mulata el mantenimiento de su estatus privilegiado siempre y cuando este no obstaculizase su poder absoluto.

Papa Doc estableció así una clientela asociada a los distintos sectores de la sociedad haitiana que “atravesaba verticalmente a toda la población, civil, militar, funcionarios o campesinos” (Alda, 2005: 35), en sustitución de un aparato estatal al servicio de sus ciudadanos. En la ausencia de este, fue imposible concretar sus propuestas del discurso electoral de 1957, centrado en la reducción de las desigualdades o de la dependencia del capital extranjero. El objetivo de la máquina burocrática existente era tan solo el

mantenimiento del dictador en el poder y por consiguiente el necesario enriquecimiento de su reducido séquito personal. Aparte de un sistema contributivo especialmente pesado para la exportación del café o para el consumo de bienes de primera necesidad – que afectaba primordialmente a las clases más pobres, empobreciéndolas todavía más, en lugar de tasar los productos de lujo–, el Gobierno encontró formas más refinadas de extorsión, como las contribuciones obligatorias para la construcción de proyectos megalómanos. François Duvalier fundó también potentes empresas estatales que se beneficiaban de la explotación de sectores privilegiados como la banca, el café o servicios que supuestamente deberían ser públicos como la electricidad y el transporte. Los inmensos lucros de estas empresas iban directamente dirigidos a las cuentas de la familia Duvalier y de su pequeña corte.

Por varias de estas características algunos autores comparan el régimen de Duvalier con el totalitarismo alemán o italiano, incluso por sus contenidos raciales e ideológicos (Dupuy, 2007: 38). La verdad es que se instituyó un régimen basado en el terror del Estado, en prácticas clientelares y corruptas que arruinaron el aparato estatal en beneficio de una pequeña elite emergente, concentrando en una figura personal un importante contenido ideológico y cultural que a final sirvió de estructura al régimen.

En términos de desarrollo la política duvalierista fue funesta. Por un lado porque la represión contra disidentes eliminó –por asesinato o por obligar al exilio– gran parte de los cuadros mejor formados del país, hipotecando una parte significativa del capital humano haitiano. Por otro, porque la relativa estabilidad social a base de mecanismos de represión no atrajo las inversiones extranjeras necesarias para la adaptación de la economía haitiana a las nuevas exigencias de un mercado internacional cada vez más competitivo. En determinado momento también el turismo se constituyó como un sector productivo, pero jamás en beneficio de un desarrollo sostenible y equilibrado.

La realidad nos enseña que la familia Duvalier –primero el padre y después el hijo– erigió un aparato estatal usurpador cuyo objetivo era automantenerse y enriquecer el estricto círculo que rodeaba a la familia. Este modelo fue responsable de las condiciones económicas que todavía hoy reconocemos en Haití. Un sistema corrupto a nivel interno y condescendiente con las empresas internacionales (con la intención de captar la pasividad de las grandes potencias económicas) hizo disminuir drásticamente las condiciones de vida de la mayoría de la población haitiana, de la misma manera que hizo decrecer a medio plazo el PIB del país. Duvalier consiguió que Haití se tornara en una economía cada vez más desequilibrada, pero también empobrecida, condiciones que se agravaron en un contexto internacional paulatinamente más adverso para economías frágiles.

Duvalier padre se mantuvo en el mando de Haití también porque se supo adaptar a la dinámica internacional, en especial al asumir la retórica anticomunista en los años de la guerra fría, discurso que legitimaba los instrumentos represivos usados contra sus opositores. De hecho, las relaciones entre Haití y Estados Unidos recobraron un nuevo ánimo durante la Administración de Richard Nixon, que reanudó la ayuda militar y económica al régimen de Duvalier (Dupuy, 2007: 41). En esos años, el dictador haitiano presentó un discurso de reconciliación con la burguesía mulata como parte de una estrategia de limpieza de su imagen, de forma que una aparente estabilidad diera confianza a las inversiones extranjeras.

Cuando en 1971, por la muerte de su padre, Jean-Claude Duvalier ascendió a la Presidencia, heredó una situación de relativa estabilidad, alimentada sobre todo por los nuevos flujos de ayuda internacional. Los socios comerciales extranjeros habían optado por cerrar los ojos a la corrupción y a las violaciones de derechos humanos que manchaban el régimen.

Pese a la mejora en las relaciones internacionales, los problemas de *Baby Doc* vendrían a emerger internamente por las alteraciones que este hizo del sistema de alianzas instituido por su padre, con el que había mantenido intacto el edificio del régimen durante tres lustros. Este sistema de alianzas, que había permitido a François Duvalier extender su influencia a cada sector social, funcionaba bajo el precepto de la reciprocidad, con beneficios evidentes también para los socios del dictador. Al romper las reglas del pacto, Jean-Claude terminó siendo forzado a abandonar el Gobierno y el país, después de –tal como su padre– quince años en el poder.

1.2.1. Segunda etapa: *Baby Doc*

El “*Jean-Claudisme*”, como el propio hijo de François llamará a su propuesta de cambio para Haití –tan a la moda duvalierista de apropiación personal de los destinos del país– se presentó con una imagen de apertura democrática y prosperidad económica. Esta idea artificial funcionó en un primer momento por el relativo crecimiento económico que el turismo y la instalación de grandes empresas extranjeras proporcionaron, contribuyendo también a una relativa estabilidad política.

En sus primeros años en el Gobierno, Jean-Claude Duvalier intenta establecer un nuevo trazado de alianzas concediendo fracciones de poder a nuevos socios del Ejército y a una serie de nuevos cuadros con formación universitaria que llama para su Ejecutivo. Este nuevo aparato de funcionarios es aprobado por los Estados Unidos, que aprecia la limpieza de imagen del régimen haitiano. Jean-Claude crea con ese intento de apariencia de apertura democrática un gobierno de Gabinete y un Consejo Nacional de Planificación como arquitectura institucional del *Jean-Claudisme*.

Aparte de acercarse a la potencia norteamericana, *Baby Doc* va a romper con el discurso nacionalista negro de su padre, aproximándose a la burguesía mulata por

influencia de su matrimonio con Michele Bennett, hija de una familia destacada de este sector social. Pero en lugar de ampliar su base de apoyo, Jean-Claude socava así los lazos con la comunidad negra a la que su padre había privilegiado, minando la estabilidad que esa red de reciprocidad sostenía.

Si en los primeros años de *Jean-Claudisme* la fachada de prosperidad permitió una relativa estabilidad, poco después se percibió que el modelo de desarrollo usado en los años cincuenta y sesenta de sustitución de las importaciones había fracasado. Aparte de no haber logrado un enriquecimiento del país, este modelo había dado inicio a uno de los problemas que perduran hoy en Haití: el agotamiento de los recursos naturales, particularmente a través de la deforestación y la extenuación de los suelos, que estuvieron en el origen de la crisis ambiental que hoy persiste.

En una tentativa de relanzar la economía del país, Jean-Claude Duvalier promueve un giro, centrando la economía haitiana en la exportación de bienes manufacturados. La forma que Haití encontró para sobrevivir económicamente fue aprovechar, sobre todo a partir de 1970, su inmensa mano de obra barata y no sindicalizada, lista para ser explotada por las gigantescas maquiladoras o “plataformas de explotación” (Farmer, 1994: 123) controladas totalmente por capitales extranjeros.

La presencia de empresas extranjeras, especialmente norteamericanas, fue permitida por el régimen, que efectivamente les otorgó un estatuto aduanero privilegiado, como contrapartida a que los EE. UU. y otras potencias no interfiriesen en el control de Duvalier sobre la cosa pública. Con el aumento de la represión, los flujos de ayuda e inversiones venidas de Europa y Estados Unidos disminuyeron, pero, en concreto, estas potencias no exigieron a Duvalier un cambio de rumbo. Esta tolerancia tuvo como

consecuencia que Haití se encerrara más en sí mismo y que el régimen tuviera necesidad de recaudar más fondos internamente a costa de la generalidad de la población.

En los años tardíos del duvalierismo, Haití se volvió en un centro receptor de materias primas, tecnología y capital extranjero que permitieron el funcionamiento de grandes industrias productoras de textiles y artículos electrónicos y deportivos que volvían a salir del país. Esta estrategia de desarrollo hizo de Haití una mera plataforma de producción que enriquecía a los inversores extranjeros pero que, de todo el flujo de capital que generó, dejó muy poco en tierras haitianas.

Este modelo de “industrialización por invitación” (Dupuy, 2007: 50) atrajo a más de dos millares de empresas extranjeras que en su conjunto desarrollaron el sector más dinámico de la economía haitiana. Mientras tanto, los haitianos empobrecían. En los años ochenta Haití ya era el país más pobre del hemisferio occidental, con una inmensa porción de su población –sobre todo la de las zonas rurales– con niveles de pobreza absoluta. Las condiciones de vida de los haitianos se volvieron particularmente precarias por las consecuencias de un uso abusivo de los suelos, lo que obligó al pequeño campesino a importar alimentos básicos para su subsistencia. La falta de dinero para comprarlos hizo del hambre una realidad palpable en el país caribeño.

Junto a la represión política –que obligó altos cargos de la oposición, académicos o periodistas a abandonar el país–, la falta de condiciones de supervivencia sirvió como móvil para que cientos de millares de haitianos intentaran el arriesgado viaje en barco hacia la superpotencia vecina. Este fenómeno tornó tristemente célebres los “*boat people*”, los balseros que buscaban mejor vida en los Estados Unidos y dieron lugar a una verdadera diáspora estimada entre 70 000 y 150 000 haitianos concentrados en las principales ciudades norteamericanas. Veremos más adelante como este suceso se convirtió en una crisis política en los Estados Unidos: enfrentada a una inmensa

población haitiana en su territorio, la Administración estadounidense rechazó reconocerles el estatuto de refugiado político. Al definir a estos hombres y mujeres como meros refugiados económicos pudo, de acuerdo con las leyes internacionales, expulsarlos y devolverlos a Haití.³⁵

Con la creciente dependencia del capital extranjero, otro factor contribuyó a la gradual ruina de la economía haitiana: el mantenimiento de una política usurpadora por parte del Gobierno de Duvalier. Jean-Claude no solamente aumentó la carga fiscal, sino que amplió el control estatal sobre los servicios básicos, hechos que se podrían haber traducido en una mejora de las condiciones de vida de los haitianos si esta recaudación hubiera sido usada en favor de las poblaciones con el suministro de infraestructuras y servicios públicos. Tal cosa no ocurrió, volviéndose más escandalosos la corrupción y el despilfarro del Gobierno en favor de su enriquecimiento propio.

En un cuadro de empobrecimiento general de la población, el lujo en el que vivía la familia Duvalier y sus más cercanos seguidores alimentaba el descontento social. Pero la corrupción generalizada ya no involucraba solamente a las altas esferas de mando, sino también a los funcionarios de nivel más bajo que vendían así a Duvalier su connivencia con el régimen.

Los Estados Unidos aparentaban ignorar los vicios del autoritarismo haitiano por los beneficios que les suponía explotar la zona estratégica del Caribe gracias a su alianza con Duvalier. Lo mismo ocurría con las Instituciones Financieras Internacionales, que apenas criticaban al régimen, manteniendo sus vínculos con el Gobierno haitiano. Esta relación de condescendencia se volvió excesivamente cara a finales de los años setenta,

³⁵ En el inicio de los años ochenta la Administración estadounidense presentó, de manos de Ronald Reagan, dos documentos que legitimaban esta política de expulsión de haitianos: la Proclamación 4865 “High Seas Interdiction of Illegal Aliens” y la Orden Ejecutiva 12324 “Interdiction of Illegal Aliens” (Pezzullo, 2006: 111).

cuando Jimmy Carter asumió la Administración norteamericana con una política externa basada en gran medida en el discurso de la defensa de los derechos humanos. En ese escenario, las voces de la diáspora haitiana establecida en los Estados Unidos ganaron fuerza, estimulando el debate en Haití en contra del régimen hereditario de la familia Duvalier. La estrategia dual de Jean-Claude, entre la liberalización y la represión, empezaba a sufrir pesadas críticas alimentadas sobre todo por la mayoría negra, que había perdido su estatus privilegiado con el ascenso al poder de *Baby Doc*.

En 1983 y 1984, la movilización popular ganó, en este contexto, una nueva dinámica. El Gobierno intentó frenar las protestas populares que emergieron con olas de represión arbitrarias por parte de la policía. Estas protestas partían de distintos sectores sociales relativamente organizados, como los estudiantes y algunos partidos de oposición. Contaban también con el apoyo de la Iglesia católica, desde sus bases comunitarias, inspiradas por la teología de la liberación, hasta las más altas esferas, influenciadas por la visita papal en 1983, que había dado nuevos ánimos a la oposición de la Iglesia al régimen.

Describía Gérard Pierre-Charles, un fallecido politólogo haitiano, en un artículo en la revista *Nueva Sociedad*, sobre las protestas en 1984: “Por primera vez en 27 años el pueblo conquistó la calle, venciendo al terror, al miedo, a la desorganización, desafiando a los Tontons Macoutes, los Leopardos,³⁶ las ametralladoras y a toda la sofisticada máquina de muerte de la dictadura” (Pierre-Charles, 1984: 19).

³⁶ Los Leopardos fueron una fuerza paramilitar creada en los años de Jean-Claude Duvalier, al estilo de los *Tontons Macoutes*, como instrumento de represión.

1.3. El fenómeno Aristide

En este escenario de movilización política, emerge aquel que será el personaje más significativo de la historia haitiana posduvalierista y uno de los líderes de la transición democrática del país, el cura Jean-Bertrand Aristide. Su emergencia como actor político consagra quizás uno de los rasgos más significativos del caso haitiano que aquí nos ocupa: la existencia de un liderazgo con trazos de autoridad carismática.³⁷

Importa subrayar que normalmente el advenimiento de un líder carismático tiene mucho que ver con las circunstancias vividas en el momento de su aparición. En el caso de Aristide, el sacerdote reunía varias características que le acercaban a la inmensa masa de desfavorecidos de Haití en un momento de extraordinario descontento colectivo. Nacido en el seno de una familia modesta de campesinos, Aristide conocía bien el medio rural del interior del país. Educado por curas salesianos, optó por el sacerdocio cuando era todavía adolescente. En 1982, después de hacer su noviciado en la vecina República Dominicana, fue ordenado cura y quedó responsable de una parroquia en la capital, Puerto Príncipe. Aristide usó sus sermones como instrumento de crítica al régimen duvalierista, hecho que le valió el alejamiento hacia Montreal por su orden salesiana, presionada por el Gobierno de Jean-Claude Duvalier (Hallward, 2007).

Su formación católica se había nutrido con influencias de la teología de la liberación mientras completaba sus estudios de filosofía, psicología y teología fuera de Haití. En sus tiempos de seminarista, las experiencias internacionales en Italia, Grecia e Israel acercaron a Aristide a los ideales emergidos del Concilio Vaticano II, que en América Latina tuvieron un eco tremendo. El fenómeno fue similar un poco por todo el

³⁷ Max Weber teorizó sobre los tipos de dominación/autoridad en su obra *Economía y Sociedad*, donde distingue la dominación legal-racional, la dominación tradicional y la dominación carismática. Esta última se basa en el reconocimiento por los dominados de una calidad extraordinaria en el líder, no accesible a cualquiera, que le confiere el lugar de jefe. Dice el autor que este reconocimiento está “contaminado por la creencia, nacido del entusiasmo o de la miseria o de la esperanza” [cit. en Braga da Cruz (1995: 706-707)].

continente: mientras la alta esfera de la jerarquía católica era relativamente condescendiente (si no cómplice) con los distintos gobiernos autoritarios, las comunidades de base que se centraban en trabajar con los más desfavorecidos se instituyeron como focos de movilización política por una mayor justicia social y contra los poderes establecidos. Tal y como vino a ocurrir en varios países –desde luego en Guatemala–, en Haití los predicadores de la teología de la liberación tuvieron una importancia fundamental en la movilización política de las masas populares contra la dictadura.

Aristide emergió como la cristalización de las demandas haitianas de transformación social porque logró combinar una estrategia concreta de adquisición de poder político con una inspiración incondicional en la teología de la liberación (Hallward, 2007: 19).

Jean-Bertrand Aristide asumió en este sentido un papel protagónico cuando regresó a Haití en 1985 (después de su estancia forzada en Montreal) específicamente como líder de las *Organizations Populaires* (OP, Organizaciones Populares) y del movimiento eclesiástico comunitario *Ti Kominotés Légliz* o *Ti Légliz*, que en criollo significa “pequeña iglesia”. El trabajo social comunitario aproximó a Aristide –o *Titid*, como le llamaban cariñosamente– a los más pobres, que se reconocían en él por su trayectoria de vida y por sus orígenes humildes. Logró así atraerlos a la Iglesia, que se volvía entonces un foco privilegiado de movilización política. Aristide fundó también el movimiento *Solidarité Ant Jen* –Solidaridad entre Jóvenes– para atraer a la juventud.

Excelente orador, Aristide fue capaz de articular un discurso que encajaba con los anhelos de sus oyentes y de explotar como forma de movilización popular los sentimientos de confianza y admiración que le tenían. Atacó no solamente al régimen duvalierista, sino también a la burguesía, a la Iglesia e incluso a los Estados Unidos.

Acercándose más al marxismo y perdiendo la tónica más espiritual de la teología de la liberación (Dupuy, 2007: 78-81), Aristide criticaba en términos generales a todos los privilegiados en Haití, ante una inmensa mayoría de explotados. Acusaba a las autoridades de usurpación del poder en beneficio propio y a la Iglesia católica y a la potencia estadounidense de complicidad. Decía metafóricamente que mientras los privilegiados “comían en la mesa grande”, la gran mayoría de excluidos se arrastraban debajo de la mesa hambrientos aprovechando las sobras: Aristide les prometía que las cosas cambiarían y que todos tendrían acceso a espacios de poder y a la prosperidad de que disfrutaban los más ricos (Dupuy, 2007: 78).

Si las comunidades religiosas de base como las que dirigía *Titid* fueron uno de los focos de movilización popular, otros sectores surgieron como partícipes de la protesta, entre ellos los sindicatos, los campesinos, los pequeños partidos políticos de oposición y los estudiantes. Enfrentado con las masas descontentas, el Gobierno usaba como antes sus instrumentos de represión intentando acallar la rebelión. Este hecho tuvo al final efectos contrarios y detonó más críticas, como en el caso dramático de la manifestación de Gonaives, en 1985, en la que tres estudiantes fueron muertos por las fuerzas gubernamentales. Para evitar transformarlos en mártires de la revuelta, las autoridades les hicieron un entierro discreto, suceso que al final recrudeció el desasosiego de las masas populares y llevó a una huelga general de estudiantes.

Mientras Jean-Bertrand Aristide avivaba con su carisma la ola de protestas contra el régimen, también su popularidad crecía en este momento particular de la historia haitiana en el que las multitudes descontentas buscaban un líder independiente de las líneas de poder que tradicionalmente conocían: las elites, el Ejército, los duvalieristas.

Reconociendo su capacidad de seducir a las masas, el régimen de Duvalier atentó contra su vida el 31 de enero de 1986, cuando el cura daba un sermón en San Juan

Bosco –una parroquia periférica a la que la orden salesiana lo había enviado–. El hecho acabaría por tener el efecto contrario al deseado por las autoridades, pues revistió a Aristide de un carácter místico a los ojos de sus seguidores.

Finalmente también el sector comercial acabaría sumándose a los varios actores de la protesta por el impacto que la crisis venía teniendo en la ya debilitada economía del país. El dictador perdería igualmente el apoyo de los Estados Unidos, que, en un escenario internacional también distinto, no podían mantener su sistema de alianzas cerrando los ojos a la realidad haitiana. Los EE. UU. amenazaron así en el último momento con reducir drásticamente la ayuda a Haití. En un postrer acto, Jean-Claude Duvalier suspendió los derechos constitucionales y declaró el estado de sitio, pero el dictador sabía ya que la situación se encontraba en un punto sin retorno.

En esta atmósfera de alta movilización popular y con el debilitamiento de las relaciones con varios de sus apoyos tradicionales, cayó el régimen dinástico de los Duvalier con la huida de *Baby Doc* hacia Francia en 1986, en un avión cedido por los Estados Unidos. Terminaba así un período estable de autoritarismo que había regulado los destinos de Haití durante casi tres décadas.

El movimiento popular que se organizó para derrocar Jean-Claude Duvalier se erigió contra un régimen autocrático que se había apoderado de las esferas política y económica en beneficio propio. El movimiento popular rompió con la protesta espacios de poder que le estaban vedados, abriendo un conflicto con los duvalieristas.

1.3.1. La transición hacia la democracia y el gobierno del *Profeta*

Paul Farmer escribió sobre el rol de los Estados Unidos en el final del duvalierismo: “Además de poner un avión a disposición de los Duvalier, los representantes

estadounidenses también ayudaron a darle a Haití un cambio meramente cosmético de liderazgo” (Farmer, 1994: 132-133).

En ese momento la potencia norteamericana quiso evitar la radicalización de la oposición. Buscó entonces una vez más a los militares como aliado más cercano a sus intereses para que se hicieran cargo de la crisis, a cambio de la promesa de la celebración de elecciones democráticas (Dupuy, 2007: 53-54). La opción de ceder el poder a los militares contaba con el apoyo de parte de la elite de Haití, temerosa del control del poder por los populares.

En realidad, la reacción de las masas a la caída del dictador fue intimidante. La exultación en las calles daba lugar a un proceso al que se llamó *déchoukaj*.³⁸ Este se hizo derrocando los símbolos y la memoria de años de autoritarismo. Su intención era llevar a cabo una depuración extrema, marginando a todos los exfuncionarios de Duvalier, incluso los que habían sido tan solo empleados de la Administración.³⁹ Querían reconstruir desde cero la nación haitiana. A los gritos de *Ayiti libéré* (Haití liberado) se atacaba hasta la muerte a los *macoutes*, en una inversión excesiva a la que las nuevas autoridades contestaron con más violencia.

Fue en este contexto en el que, con el apoyo notorio de las autoridades y de la prensa estadounidenses, el general Henri Namphy asumió el mando del Conseil National de Gouvernement (CNG, Consejo Nacional de Gobierno). El Consejo rápidamente se mostró, si no vinculado, por lo menos en connivencia con los intereses de los duvalieristas. No solamente proporcionó el exilio a muchos de los hombres del antiguo régimen –que huían así de enfrentarse con la justicia–, sino que incluso se

³⁸ Término que significa algo así como “arrancar de raíz”, según Paul Farmer (1994: 133).

³⁹ Entrevista a académico en Puerto Príncipe, 19 de junio del 2008.

apoyó en ellos para su sistema de alianzas. Este fenómeno generó un descontento fuerte de las masas populares, que a final veían aplacado su *déchoukaj* y asistían a la reproducción, por el nuevo Gobierno, del modelo de poder y de los instrumentos de represión del duvalierismo.

Uno de los episodios más dramáticos de la violencia en este período de posduvalierismo fue la masacre delante del Fuerte Dimanche, en abril de 1986, cuando el Ejército intentó dispersar a tiros a cientos de manifestantes. Ese episodio quedó para la historia porque Jean-Bertrand Aristide se mantuvo impasible en el centro de la manifestación sin interrumpir el programa para Radio Soleil que él mismo dirigía en ese momento. El sacerdote, que se alzaba como uno de los más influyentes críticos a la Junta Militar liderada por el general Namphy, daba entonces un ejemplo más de inconformidad, empezando a revestirse de una imagen mesiánica por su capacidad de resistir a los ataques de las autoridades. A finales de la década de los ochenta, Aristide ya había sobrevivido a cuatro atentados a su vida, hecho que a los ojos de los haitianos le aseguró un rol místico de salvador de los destinos del pueblo.

Uno de esos atentados sin éxito fue perpetrado el 23 de agosto de 1987, cuando el sacerdote celebraba una misa en memoria de las víctimas de una masacre ocurrida el mes anterior en el pueblo de Jean Rabel. En julio cientos de campesinos que se encontraban en una manifestación masiva por una reforma agraria habían sido asesinados con la complicidad de las autoridades (Farmer, 1994: 140). En el sermón del 23 de agosto, Aristide denunció a los militares como corresponsables por lo ocurrido y exigió justicia.

Como respuesta a sus críticas implacables, el régimen, por medio de la alta jerarquía católica haitiana, terminó enviando a Aristide a una parroquia particularmente hostil del interior del país, en Cul-de-Sac, suceso que fue recibido con desagrado por sus antiguos

parroquianos de Puerto Príncipe. Estos iniciaron una huelga de hambre que tuvo un impacto nacional e internacional tremendo.

Aristide emergió así como uno de los líderes de este movimiento popular híbrido y extremadamente heterogéneo. Híbrido porque se afirmó como un movimiento social, rechazando la denominación de partido político en un cuadro social en el que estos eran profundamente depreciados. Heterogéneo por la multiplicidad de sectores que lo componían, con las ventajas y desventajas que esto implicaba. Si facilitaba su supervivencia porque hacía más difícil la identificación de sus líderes a eliminar, la verdad es que estaba relativamente vacío de contenido programático ya que la única cosa que unía a sus elementos tan disímiles era la oposición a los duvalieristas (Dupuy, 2007: 59).

De esta heterogeneidad nace, ya en 1987, el KONAKON (Comité Nacional del Congreso de Organizaciones Democráticas), con el objetivo de fundar una plataforma política que contrarrestara el dominio de los duvalieristas en el país. Su contribución más significativa se concretó en el proceso de elaboración de la Constitución de 1987, lo que permitió que el texto final tuviera rasgos profundamente progresistas para el panorama político tradicional de Haití.⁴⁰ El texto constitucional preveía una democracia parlamentaria con elección directa del presidente y un sistema equilibrado de separación de poderes. Suponía también la fundación de un sistema social justo que tuviera en consideración las prioridades de desarrollo de Haití, como la reforma agraria, o la defensa de los que eran definidos como derechos fundamentales: educación, cuidados de salud, vivienda, seguridad social.

⁴⁰ La Constitución haitiana de 1987 está disponible en la web en : <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Haiti/haiti1987.html>, consultada el 12 de julio del 2011.

Aparte de esta apertura reveladora del espacio público, la Constitución de 1987 trataba dos temas particularmente sensibles de la historia haitiana de una forma categórica. El primero estaba relacionado con el artículo 291, que prohibía la presentación de candidaturas a cargos públicos de elementos que hubiesen estado relacionados con el duvalierismo o que hubiesen cometido asesinatos políticos. Marginaba así del nuevo cuadro político a los anteriores usufructuarios del poder durante diez años.

El segundo tema concernía a la afirmación de Haití como un Estado plural, aceptando, por ejemplo, la práctica del vudú como cualquier otra religión o asumiendo el criollo como lengua oficial a la par con el francés. Esta pluralidad venía reflejada también en la composición del Consejo Electoral Provisional (CEP) creado, que asociaba nueve miembros entre los que había representantes religiosos, académicos, industriales y comerciantes; periodistas; y representantes de la Corte Suprema y de organizaciones defensoras de los derechos humanos.

La población haitiana acudió a las urnas para votar en referéndum el proyecto de Constitución, escrutinio que dio el aval popular al nuevo texto fundamental haitiano. Innovador como era, el texto incidía sobre temas sensibles relacionados con los intereses de los poderes instituidos. Estaba efectivamente en curso un proceso de transición democrática al que los duvalieristas contestaron con olas de violencia durante todo el período de la campaña electoral.

El KONAKON entendió que, aunque las reglas del juego no estuviesen completamente claras y la ilegalidad de la violencia perpetrada por las autoridades pusiese en riesgo el propio proceso democrático, no había mejor forma para derrocar al CNG, al que se oponía, que a través de las elecciones. La verdad es que aunque el CNG recibiera fuertes críticas de las potencias europeas y estadounidense, estas mantenían

una cierta permisividad frente al Gobierno que le permitía prolongar el régimen excluyente.

Así, 57 organizaciones del KONAKON decidieron formar el Front National de Concertation (FNC, Frente Nacional de Concertación), partido político que se presentaría a las elecciones de noviembre. Decididas a cambiar el panorama político privilegiando la estrategia reformista y no de ruptura, estas organizaciones aceptaron una solución de compromiso nombrando candidato a un antiguo miembro del CNG, Gerard Gourgue. Esta opción abrió una ruptura interna en el Frente, con críticas alzadas sobre todo desde los sectores más a la izquierda. Fue una solución de compromiso que terminó por fragilizar el bloque de izquierdas heterogéneo que se había reunido en torno al FNC, que finalmente no consiguió dibujar un programa de gobierno coherente. El Frente terminó siendo reconocido como comunista por la oligarquía, así como por los Estados Unidos, por la inclusión en su seno de organizaciones socialistas (Dupuy, 2007:62).

Benefició con esto el candidato inicialmente preferido por el CNG –Marc Bazin–, que conquistó el apoyo de los norteamericanos por ser un antiguo funcionario del Banco Mundial y que encabezó el Mouvement pour l’Instauration de la Démocratie en Haiti (MIDH, Movimiento por la Instauration de la Democracia en Haïti). Bazin se acercaba a los intereses de la burguesía haitiana, que creía en las elecciones como la mejor salida para la crisis económica vigente y como forma de controlar, por un lado, la tradición duvalierista en el Gobierno y en la jerarquía militar y, por otro, el movimiento popular de contestación asociado al FNC.

La realidad es que Bazin presentaba una postura atractiva para diversos sectores por su relativa moderación. Esta postura inquietaba a los duvalieristas, recelosos de perder el protagonismo en la escena política. El hecho, por ejemplo, de que Bazin hubiera

apoyado la iniciativa de sectores del KONAKON de integrar en la Constitución el artículo 291 no apaciguaba a la facción más conservadora en el poder (Dupuy, 2007: 63). De repente, las elecciones se volvían así demasiado amenazadoras para el CNG, especialmente cuando el CEP –uno de los pilares institucionales que regulaba la neutralidad, contando con la aquiescencia de los diferentes candidatos electorales– presentó la lista oficial de los elegibles en las elecciones de noviembre. Excluyendo de esta a doce candidatos asociados a la Administración Duvalier, el CEP abrió un enfrentamiento directo con los intereses del CNG, que dirigió una campaña de violencia contra el Consejo Electoral.

La movilización popular en favor del CEP salió inmediatamente a la calle, marcando un período de protestas también de carácter violento durante todo el verano de 1987. La verdad es que el propio CEP apeló a la creación de “Brigadas de Vigilancia” que protegiesen a sus miembros y sus propósitos. Este fenómeno evidencia con claridad un vicio antiguo de la política haitiana que concierne a la falta de compromiso de las propias instituciones democráticas con las reglas del juego, cayendo, como en tantas ocasiones, en el uso de la violencia en detrimento de una sana subordinación al orden. Con esta forma viciada nacía una peculiar transición democrática, a la que los nuevos duvalieristas solamente han sabido contestar con una campaña de terror que se vino a saldar con el asesinato de dos de los candidatos presidenciales y de varias decenas de militantes en un fatídico día de escrutinio, el 29 de noviembre de 1987.

La contestación internacional a la masacre del día de las elecciones fue limitada. Pasó fundamentalmente por un corte de la ayuda no humanitaria, sin alterar, por ejemplo, los flujos financieros entre las agencias de la Administración estadounidense y el Ejército haitiano. Aun así, tanto la presión externa como la interna obligaron a

Namphy a convocar nuevas elecciones, previstas para enero de 1988. Pero con la memoria del día 29 de noviembre todavía presente, solamente un 10 % del electorado haitiano se presentó a las urnas. Del escrutinio, considerado fraudulento por los observadores internacionales, salió victorioso Leslie Manigat, el candidato del CNG. Los duvalieristas, con la connivencia de la Administración Reagan, consideraban que habían logrado confirmar en el poder a un presidente discreto que permitiría el mantenimiento del *statu quo*. Sin embargo, lo que de hecho vino a ocurrir fue que Manigat, en una tentativa de ganar protagonismo, empezó a inmiscuirse en los intereses de los militares y del CNG, que le habían apoyado.

En junio de 1988, el general Namphy regresó al poder en Haití a través de un golpe de Estado, tan propio de la tradición haitiana, y abolió la Constitución de 1987. En los tres meses que estuvo en el poder, Namphy lanzó de nuevo una ola de terror contra el movimiento de oposición y arremetió también contra algunos sectores del Ejército con la intención de robustecer su posición dentro de una jerarquía socavada por rivalidades.

La ola de descontento causada por la masacre de la parroquia de San Juan Bosco, el 11 de septiembre de 1988, en la que soldados leales a Namphy intentaron asesinar a Aristide, sirvió como motivo último para el alejamiento del general. Este fue obligado a salir del país cuando el general Avril dirigió un golpe de Estado exitoso.

Cuando llegó a la Presidencia de Haití, Avril implantó una estrategia inteligente, oscilando entre alianzas con prestigiosos duvalieristas y la exclusión de algunos de ellos de la alta jerarquía militar para apartar posibles rivales. Simultáneamente, intentó limpiar la imagen del régimen con la promesa de elecciones presidenciales para noviembre de 1990.

Si la apropiación del poder por Avril hacía parte de una historia bien conocida por los haitianos, en el sistema internacional estaban ocurriendo importantes cambios que

irían a su vez alterar profundamente la historia del país caribeño. Estábamos a finales de la década de los ochenta y el discurso de la potencia estadounidense empezaba a cambiar, condicionando los nuevos contornos de la política externa de los Estados Unidos. En el Congreso estadounidense, el *Caucus* negro presionaba cada vez con más vigor para una solución concertada de la crisis haitiana claramente alternativa a la propuesta por el general Avril. Como contrapartidas a la reanudación de la ayuda económica, el Congreso exigía la transferencia del poder a los civiles, así como la reentrada en vigor de la Constitución de 1987.

Afectada por primera vez la alianza entre militares y los EE. UU., que habían ayudado a mantener décadas de regímenes autoritarios en Haití, Avril optó por orientarse en torno a sus antiguos aliados internos –de la vieja tradición duvalierista– escudándose en la primacía de la soberanía de la nación en detrimento de la “interferencia extranjera”. No obstante, internamente el movimiento de oposición democrática –aunque violentamente hostigado– permanecía activo, condicionando la estabilidad nacional. Avril había perdido credibilidad dentro y fuera de sus fronteras. Finalmente fue la diplomacia estadounidense, en la persona del embajador Alvin Adams Jr., la que solucionó la crisis en marzo de 1990, aconsejando a Avril que abandonara el cargo y el país, después de asistir a un golpe de Estado fallado liderado por Guy François y Phillipe Bamby.

La derrota de más un general con intenciones autoritarias consagró la victoria del movimiento democrático, victoria provisional, pero que tendría en este año de 1990 uno de sus momentos más distintivos con la celebración de un acto electoral exitoso en el que el poder sería legítimamente otorgado a un civil elegido por el pueblo.

1.3.2. Las elecciones de 1990

“Solos somos débiles, juntos somos fuertes, unidos somos un avalancha”.

Jean-Bertrand Aristide⁴¹

Cuando Avril abandona Haití, el general Hérard Abraham asume el mando del Ejército. De hecho, varios autores defienden que su liderazgo en el Ejército como militar moderado fue –junto con la efervescencia social mantenida por la sociedad civil– uno de los factores más favorables a la transición política (Dupuy, 2007: 71-72 y Pezzullo, 2006 : 132-148). Abraham cede el poder a una antigua miembro de la Corte Suprema –Ertha Pascal-Trouillot–, que lideraría el Gobierno provisional.

En esta época se creó una arquitectura institucional que, aunque fuera provisional, garantizaba unos mecanismos de fiscalización de poderes que permitieron al recién fundado Consejo del Estado⁴² monitorizar el trabajo de la presidenta y evitar que esta beneficiase a su base natural de apoyo, que era al final de la vieja escuela duvalierista. Este equilibrio de poderes no fue, empero, pacífico. El Consejo enfrentó una dura oposición antidemocrática que llegó a asesinar a dos de sus miembros. Perdió así una de sus luchas importantes cuando no pudo evitar el regreso al país de algunos de los antiguos cuadros del duvalierismo, como Roger Lafontant (antiguo ministro del Interior).

Cuando los episodios de violencia tomaron un ritmo verdaderamente amenazador para las elecciones del final de 1990, el general Abraham creó el Comité de Coordinación de Seguridad (CSS) con el objetivo de establecer un escenario político

⁴¹ Entrevista a Aristide en Radio Haiti-Inter citada en Hallward (2007: 21). Traducido del original: “Alone we are weak, together we are strong, united we are an avalanche”.

⁴² Este incluía a miembros de la Assemblée de Concertation, que reunía a representantes de los once partidos políticos de la oposición democrática, y de un comité que defendía el respeto por la Constitución de 1987.

pacífico para el desarrollo del sufragio. Curiosamente, uno de los hombres a los que llamaría para esa función sería Raoul Cédras, que vendría a marcar significativamente la historia del país en el año siguiente.

Abraham pidió auxilio a las Naciones Unidas para que contribuyesen con el apoyo de expertos en seguridad y que juntos elaborasen un plan de acción para el período electoral. La presidenta provisional unió a esta solicitud un pedido de observación electoral a la ONU y a la OEA. Dando respuesta a la demanda de ambos, la Misión de Observación Electoral (ONUVEH) consagró un primer paso en el compromiso de la ONU con la resolución del conflicto haitiano. De alguna forma era imperativo dar a los haitianos confianza para abrazar este proceso democrático intentando desmontar el trauma de los episodios sangrientos de las elecciones de 1987.

Los contornos de la ONUVEH

El pedido de las autoridades haitianas era innovador porque requería una doble función a la misión: por un lado apoyar a las autoridades haitianas con un programa de asistencia técnica que proporcionase un buen desarrollo del escrutinio, y por otro asegurar que este transcurriera en un ambiente de seguridad.

El secretario general de la ONU nombró João Augusto de Medicis como su representante especial para establecer un puente de diálogo con las autoridades haitianas en lo que respectase a la concreción de su pedido de intervención. La cuestión despertó sensibilidades sobre el respeto a la soberanía de Haití ante una intervención internacional con el doble alcance requerido. Mientras algunos países de la región miraron el pedido con escepticismo, este fue apoyado por países como los Estados Unidos, Francia o Canadá, todos ellos con significativa influencia en Haití. Así, las Naciones Unidas aceptaron el reto.

El asunto exigió una serie de viajes del representante especial del secretario general a Haití y terminó con una definición muy específica del trabajo de la futura misión en el terreno que introdujo el concepto de “observador de seguridad” (Naciones Unidas, 1996). Este era un militar (experto en seguridad, específicamente en el mantenimiento del orden público), que aunque integrara una misión de la ONU no llevaba el casco azul tradicional ni estaba armado. Tenía como función articularse con el observador electoral en el asesoramiento a las autoridades locales con vistas a la garantía de un entorno seguro para el acto electoral.

La polémica afectó también a la institucionalidad de las Naciones Unidas: se debatió acerca de bajo qué órgano se crearía la misión, por el obstáculo de atribuir una misión con objetivos de observación electoral al Consejo de Seguridad. Este problema fue solucionado por una división de tareas: la observación electoral quedaría a cargo de la AG, mientras que las cuestiones de seguridad concernirían al CS (Livre Bleu, 1996: 15).

La Resolución 45/2 de la Asamblea General, de 10 de octubre de 1990, creó entonces la ONUVEH –Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití–. El grupo estaba organizado en torno a tres áreas: 1) una división electoral de 40 observadores internacionales permanentes y 200 destacados para la primera vuelta de las elecciones y 100 para la segunda; 2) una división de seguridad con 65 expertos en esta materia y dos oficiales de gendarmería con la función de aconsejar a la Comisión de Seguridad creada en Haití para las elecciones; y 3) una última división administrativa de 26 elementos.

El grupo inició su despliegue el 17 de octubre y tardó cerca de un mes en estar completo en el terreno. Las debilidades infraestructurales de Haití provocaron algunos problemas logísticos de movilidad dentro del país. Aparte de ese factor, el otro principal obstáculo encontrado fue la falta de experiencia del personal electoral nacional. Aun así, esta misión saldría exitosa y permitió a la población haitiana acudir a las urnas en masa sin amenazas significativas a la estabilidad y a la seguridad. La única excepción fue un atentado en Pétion-Ville que en modo alguno alcanzó los niveles de los episodios violentos de las elecciones de 1987.

Pero al proceso de *déchoukaj* ansiado por las masas se le colocaban obstáculos de forma sistemática. Justo en el mismo mes en el que llegaron los observadores desarmados de la misión de la ONU y de la OEA, estalla un gran tumulto cuando el recién llegado Roger Lafontant decidió presentar su candidatura a la Presidencia por el Partido neoduvalierista Union pour la Reconciliation Nationale (URN, Unión por la Reconciliación Nacional). Esta noticia, a dos meses de las elecciones, tuvo una consecuencia determinante: sirvió de justificante a Jean-Bertrand Aristide para presentar su propia candidatura, que venía descartando durante meses.

Aunque Lafontant fuera descalificado por el CEP poco tiempo después con argumentos técnicos, Aristide optó por hacer valer su rol de líder de las masas oprimidas haitianas. Pasaba ahora al plan político-partidario, bajo el discurso de la necesidad de romper de una vez con el protagonismo de los duvalieristas en los destinos

del país. Siguió afirmando que su objetivo era el estímulo de la conciencia social y política del pueblo, pero asumió el reto como un “deber” ante los excluidos, que sin él no tendrían espacio para competir con las fuerzas antidemocráticas que dominaban Haití desde el inicio del duvalierismo (Dupuy, 2007: cap. 3).

Creyendo en la importancia de la observación internacional para conferir legitimidad internacional al escrutinio, Aristide empezó a buscar un paraguas partidario bajo el cual competir en dicho proceso. Primeramente es el FNCD (Front Nationale pour le Changement et la Démocratie), que había sido creado para esta carrera integrando varias organizaciones de centro-izquierda (entre ellas el KONAKOM), quien decide renunciar a su candidato Victor Benoit para ofrecer a Aristide su apoyo. Pero esta solución –que *Titid* acepta inicialmente– no le satisfizo. Al final su discurso de tono populista pasaba también por hacer reproches a los partidos políticos, de izquierdas o de derechas, que consideraba meros escenarios de debate, sin gran capacidad de actuación y cómplices de un sistema político excluyente.

Decidió así crear un movimiento, al que llamó Opération Lavalas, para sostener su liderazgo y candidatura. *Lavalas* significa “avalancha” o “inundación”, con el sentido de un torrente limpiador capaz de promover ese proceso de catarsis social que necesitaba Haití para purgar décadas de autoritarismo. El discurso que le sirvió para irrumpir en el espectro político haitiano no era tan distinto al que usaba en sus sermones religiosos, altamente seductor para las masas descreídas de la clase política, que se reconocían fácilmente en su lenguaje sencillo y directo. Aristide utilizaba símbolos que recogía de la mística tradicional haitiana para aplicarlos como “recetas para la acción política” (VV. AA., 1991: 43).

El excusa –expulsado de la Iglesia por sus aspiraciones políticas– tenía pretensiones que iban al encuentro de la inclusión política y social de la mayoría oprimida y hacia un

amplio proceso de democratización. Sin embargo, su discurso no perdía los rasgos populistas que al final fragilizarían ese mismo proceso. El movimiento Lavalas se basaba en la personificación de un liderazgo que desde siempre se había revestido de un perfil teológico.

Sin una organización formal o recursos políticos tradicionales, Lavalas unificaba una masa heterogénea, rural y urbana, aunque básicamente empobrecida, cuya movilización política era muy débil y definitivamente alejada del concepto de institucionalidad partidaria.

Al abrir un espacio dedicado a las masas, Lavalas permitía que por primera vez compitiesen entre sí candidatos asociados a los tres grandes espectros de la sociedad civil haitiana, tal como lo subrayó Robert Falton Jr. (1995: 3):

- 1) Los neodualieristas, que, aunque en este momento gente más directamente vinculada al régimen había sido apartada de la carrera electoral, no dejaban por eso de estar presentes. Tenían como objetivo el mantenimiento del estado predador vigente hasta entonces. Para ellos una relativa liberalización era aceptable solamente como forma de contener la democratización.
- 2) Una burguesía y una clase media con algunos contornos reformistas que aceptaban la democratización por oportunismo económico, pero cuya fidelidad electoral era muy volátil y que no dudarían en volver a aliarse con líderes autoritarios en función de sus intereses.⁴³
- 3) Un sector socialdemócrata asociado al movimiento de oposición antidualierista que se vincula a una masa dispersa de cariz popular que a su vez es atraída, más que a un programa político, a un líder en el que se reconoce. Esta alianza se organizaría en rededor de Lavalas.

⁴³ Como de hecho vendría a ocurrir, tal como lo veremos, cuando Raoul Cédras toma el poder.

Pero explica Falton que la ausencia en Haití de un sistema partidario desarrollado, que incluyera partidos de masas capaces de atraer a una larga fracción del abanico social, condenaría la vida política a un juego entre los pequeños partidos políticos de raíz mayoritariamente clientelar. La emergencia de Aristide como actor político no repararía este panorama ya que, al usar un discurso antipartidista, se presentaba a las elecciones por un “movimiento” sin programa definido, sin recursos u organización política como tal. A final se basaba fundamentalmente en el culto al líder y no en una estructura institucional democrática con mecanismos de rendición de cuentas o fiscalización por parte de su séquito o militantes.

El escrutinio atribuyó a Jean-Bertrand Aristide la Presidencia con una mayoría incuestionable del 67 % de los votos. El resultado manifestaba el “deseo del pueblo de romper con la historia haitiana de poder autoritario y de estancamiento económico”⁴⁴ (VV. AA., 1991: 8).

En las legislativas que siguieron, el Front National pour le Changement et la Démocratie (FNCD, Frente Nacional por el Cambio y la Democracia), el partido asociado también a Aristide, ganó el control del Parlamento.

Alcanzados los objetivos de la ONUVEH, con la conclusión del momento electoral de una forma libre, justa y estable, el grupo abandona Haití. Aunque las Naciones Unidas –como se prometió en la resolución que creara la ONUVEH– pusieron en marcha un programa de ayuda económica de impacto inmediato, la verdad es que años más tarde el propio secretario general asumiría que fue un error la salida precoz de un país para el cual un acto electoral claramente no bastaría como sinónimo de estabilidad.

⁴⁴ En el original: “The overwhelming popular mandate given to Jean-Bertrand Aristide expressed the people’s desire to break with Haiti’s history of authoritarian rule and economic stagnation”.

Este es el contexto en el que Aristide llega a la Presidencia cuando gana las elecciones del 16 de diciembre de 1990 con un 67,48 % de los votos. Falton resume con pertinencia que en ese año había llegado un *Profeta* al poder, pero eso no hacía de Aristide un *Príncipe* (Falton, 1995).

Las perturbaciones de la seguridad y de la solidez política haitiana emergieron, todavía en vísperas de la toma de posesión de Aristide, ya en enero de 1991. El 6 de enero los principales opositores de *Titid* –Roger Lafontant y Claude Ramona– condujeron una tentativa de golpe de Estado capturando a la que era todavía la presidenta, Ertha Pascal-Trouillot. En ese momento particular el Ejército da respuesta al levantamiento popular en defensa de Aristide y frena el golpe, permitiendo al presidente recién electo asumir su cargo al día siguiente.

Este primer episodio poselectoral reflejaba bien la insatisfacción del ala neodualista, que no dejaría de enfrentarse al “profeta” en el poder. La tarea de Aristide no sería sencilla. El excura se proponía instaurar en Haití un proyecto democrático, basado en un sistema igualitario de acceso al poder y a los recursos sin – con todo– proponer una vía revolucionaria. Su propuesta reformadora, empero moderada, exigía así el consenso entre los diferentes sectores, incluyendo a la burguesía, fundamental para la modernización económica del país.

Este difícil consenso no lo supo encontrar Aristide. Si por un lado no quería defraudar a las masas que le habían escuchado y seguido en la crítica feroz que había dirigido a los sectores privilegiados, como a los EE. UU. y a las instituciones financieras internacionales, por otro no podía gobernar sin articularse con estos mismos actores. La concepción personalista que Aristide tenía del poder alimentaba esta dualidad, y esa concepción le hizo romper con instituciones democráticas que deberían al final haber salido fortalecidas en el largo camino de la transición.

1.3.3. Aristide en la Presidencia

En su primer día en el Palacio Nacional, Jean-Bertrand Aristide abrió las puertas a indigentes y niños de la calle para que desayunaran con él. Pero no solamente en actos simbólicos se centraban sus intenciones. Sin querer perder su vínculo con las masas populares, Aristide organiza un Gobierno en torno a su círculo de amigos de confianza. Estos eran sobre todo “tecnócratas, más liberales que radicales” (Farmer, 1994: 172) y cuadros universitarios. Excluía del Ejecutivo a miembros del FNCD, que había sido su base partidaria en la carrera electoral, abriendo así una ruptura con la izquierda institucionalizada. Llamó para primer ministro a René Préval –uno de sus hombres de confianza, ex ingeniero agrónomo, conocido por su lucha antidualierista.

Se rodeaba así de gente con un pasado de oposición contra el autoritarismo de las últimas décadas y también de rasgos antiamericanistas, como Antoine Izméry, un importante hombre de negocios que se volvió uno de sus más entusiastas partidarios. La opción de un Gobierno cercano a su persona hacía temer a los sectores que se veían ahora excluidos de la esfera del poder: tanto la oligarquía tradicionalmente duvalierista como la burguesía. En este contexto, muchos inversores huyeron de Haití hacia la República Dominicana.

Su programa de gobierno ponía claramente en jaque los intereses instituidos. Aristide quería de una vez derrumbar el Estado de prebendas y cambiar sus prioridades en función de las necesidades del pueblo. Las cuestiones sociales se revistieron así de un carácter prioritario: por el combate al gasto público, a la corrupción y a la evasión fiscal, el equipo constituido por Aristide y Préval se propuso enfrentar los problemas endémicos del escenario político-económico haitiano. Entre sus políticas se contaba una

reforma agraria que concedería subvenciones y asistencia técnica a los campesinos, una campaña de alfabetización o la creación de un sistema de salud básico.

La intención, varias veces declarada, era la de modernizar el sistema económico existente y no la de romper con él, lo que implicaba, en última instancia, una importante cuota de inversiones privadas que, a la par de las políticas del Gobierno, permitiera crear empleo y relanzar la economía. El proyecto era más moderado que otros que la izquierda había intentado aplicar cuando llegó al Gobierno en otros países de la región, como ocurrió en Cuba o en Nicaragua, pero exigía de todas formas una transformación definitiva en la situación que Haití conocía. Este proyecto modernizador, que requería al final un cambio estructural al cual el sector empresarial se tenía que asociar para que fuera verdaderamente eficaz, se volvía cada vez más difícil en un contexto en el que Aristide se enfrentaba a aquellos que siempre se habían beneficiado del duvalierismo.

El Ejército era uno de los sectores más afectados por el nuevo escenario democrático. La reforma del sistema de seguridad y de la justicia alteró significativamente la relación de poder de la que antes disfrutaban los militares. Esta pasó por 1) una sustitución en el mando del Ejército (fue Aristide quien otorgó el cargo a Raoul Cédras, retirando del mando el general Abraham); 2) un proyecto de desmovilización de los grupos paramilitares intentando así neutralizar a los *macoutes*; y 3) el desmantelamiento del sistema de los jefes de sección, que funcionaban como líderes locales con un poder extremadamente arbitral.

Aristide atacaba en varios frentes el poder de los militares, por un lado porque manifestaba la intención de llevar ante la justicia a los perpetradores de los crímenes que estaban por juzgar desde 1986, pero también por sus medidas contra la corrupción, el contrabando y el narcotráfico. Finalmente, su separación determinante entre seguridad interna y externa, con la creación de un cuerpo policial, vació de funciones a

uno de los pilares de los años de autoritarismo. Aristide creó a propuesta de los Estados Unidos una fuerza de seguridad presidencial, para lo que pidió asistencia técnica a los gobiernos de Francia y Suiza.

El presidente arremetía entonces contra los intereses de aquellos que siempre se habían beneficiado del régimen: el Ejército, la oligarquía y parte de la burguesía, la Iglesia y los Estados Unidos.⁴⁵ Incluso cuando aceptaba algunas de las reglas del juego –como cuando acordó con el FMI un programa de ajuste estructural que incentivó el perdón de la deuda por los EE. UU.–, la verdad es que instigaba a una cierta inestabilidad social por impulsar a una sociedad civil más movilizada y contestataria. Además, sus intentos modernizadores no se verificaban con la puesta en marcha de políticas concretas.

Importa también volver a referir que su discurso democratizador se veía oscurecido por el desprecio que Aristide seguía demostrando por las instituciones democráticas. Ese fenómeno fue visible particularmente cuando rompió con el Parlamento o cuando sus inflamatorias prédicas no eran claras en la disuasión del uso de la violencia por sus militantes, cuando no eran directamente incitadoras de la misma.

A partir del verano de 1991, las tensiones sociales en Haití aumentan, amenazando más y más al presidente. Este termina siendo derrocado por un golpe de Estado conducido por la jefatura militar, el 30 de septiembre de 1991.

⁴⁵ Entrevista en Puerto Príncipe a miembro de la sociedad civil, el 24 de junio del 2008.

2. Mecanismos de resolución del conflicto haitiano

2.1. El golpe de 1991 y el estallido de la violencia

Como hemos defendido anteriormente, el conflicto en Haití no se ajusta exactamente al concepto de guerra civil tradicional. El *continuum* de violencia no corresponde a un panorama de guerra tradicional, pero no dejan de identificarse dos grupos enfrentados que usan la fuerza con el objetivo final de la toma del poder. El escenario haitiano se acerca más a una permanente inestabilidad política con olas de represión de carácter más o menos esparcido y con una irregular alternancia en el poder de dos facciones sociales. Estas, aunque puedan ser reconocidas –una de ellas de tradición duvalierista y oligárquica, la otra centrada en la persona de Aristide, de grafía más popular–, no dejan por eso de padecer una heterogeneidad que tantas veces rompe en rivalidades internas.

Dice Dupuy sobre este enfrentamiento:

El golpe de Estado del 30 de septiembre resultó de una lucha de poder clásica entre, por un lado, un presidente reformista y populista (pero impredecible) que no tenía una base política bien organizada y disciplinada, una mayoría parlamentaria y el control de los militares y, por otro lado, elites político-militares económicas y prebendarias que temían las masas y la democracia, así como perder su poder y sus privilegios⁴⁶ (Dupuy, 2007: 131).

En este panorama, el corto período de gobierno de Jean-Bertrand Aristide, entre febrero y septiembre de 1991, marcó un momento destacable en este cuadro de

⁴⁶ Traducción propia. En el original: “The September 30 coup d’état resulted from a classic power struggle between, on the one hand, a reformist and populist (but unpredictable) president who lacked a well-organized and disciplined political base, a parliamentary majority, and control over the military and, on the other hand, economic and prebendary political-military elites who feared democracy and the masses, as well as losing their power and their privileges”.

inestabilidad. La diferencia residió en la legitimidad democrática que la victoria electoral concedió a Aristide y en lo que significó la ruptura de esa legitimidad por los militares que derrocaron al presidente en el golpe de Estado de 29 de septiembre de 1991.

Justo antes del golpe de Estado, Aristide visitó la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, donde recibió la noticia de que se preparaba en Haití un golpe para su regreso. En consecuencia, el presidente haitiano convocó una manifestación que le protegiera a su llegada. Una multitud de ciudadanos respondió a la llamada con una movilización masiva para recibir a su líder. El golpe, sin embargo, estaba en curso y, dos días más tarde, los militares, liderados por Raoul Cédras, Philippe Biamby y el jefe de la policía, Michel François, invadieron la casa del presidente y tomaron el poder.

Aristide sobrevivió por la presión de los embajadores extranjeros presentes en Haití. Volando hacia exilio en Caracas, Aristide no asistió a la muerte de 1500 personas, el saldo de víctimas que resultó del enfrentamiento entre la policía comandada por François y los fieles al líder depuesto. El que había sido nombrado por Aristide como su comandante en jefe de las Fuerzas Armadas –el general Raoul Cédras– asumía el mando de la Junta Militar. La Constitución de 1987 fue suspendida, así como todo el proceso de transición democrática. La Junta liderada por Cédras recuperaba los esquemas de poder de la era Duvalier, estableciendo un Estado de carácter autocrático, prebendario y represor. A su servicio tendrá, como Duvalier, instrumentos paramilitares de control político –los *attachés*–, dirigidos muy específicamente a los partidarios de Aristide, lo que obligó a muchos de ellos a buscar el exilio para sobrevivir.

La toma ilegal del poder –que derrocó a un líder que había sido elegido democráticamente bajo supervisión de la comunidad internacional– y la instauración del

temor y de la represión provocaron reacciones en las esferas multilaterales, así como en países con fuertes relaciones con Haití.

El golpe de septiembre de 1991 ocurrió en un momento histórico marcado definitivamente por el final de la guerra fría que, como hemos visto anteriormente, abrió una ventana de oportunidad para la resolución de varios conflictos internos en toda América Latina. En un tiempo en el que las organizaciones multilaterales redoblaban su protagonismo en la promoción de los ideales democráticos y de respeto por los derechos humanos, una toma de poder ilegal no podía ser tolerada.

En el apartado siguiente nos importa ver qué mecanismos fueron utilizados por la comunidad internacional como forma de resolución de la crisis haitiana entre 1991 y 1994 –año en el que fue repuesto por la fuerza el orden democrático salido de las elecciones de 1990–. En un primer momento, como veremos, se le dio prioridad a la diplomacia tradicional y la aplicación de sanciones económicas por parte de las organizaciones internacionales. En un segundo momento, por un conjunto de circunstancias y con gran protagonismo de la potencia regional –los Estados Unidos–, se dio un giro en la estrategia de resolución de la crisis que pasó por una misión de imposición de paz en septiembre de 1994. Nos ocuparemos en seguida de la coyuntura que condujo a esta misión.

2.2. Primeros intentos de reponer el orden democrático

2.2.1. Las sanciones económicas

La primera reacción de la comunidad internacional al golpe de Estado de 1991 vino de la Organización de Estados Americanos (OEA), que al día siguiente convocó una reunión de emergencia de la que sale la primera condena oficial y una llamada al

aislamiento diplomático del régimen de la Junta. La crisis en Haití surgía como un primer desafío a la Resolución 1080, firmada en junio anterior por los países miembros de la OEA. Esta declaración preveía una reacción conjunta y solidaria de los Estados miembros “en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización”.⁴⁷

Liderada entonces por João Baena Soares, la OEA daba así el primer paso de un compromiso que vino a asumir en la restauración de la democracia en uno de sus Estados miembros, con un perfil innovador para la propia organización. En realidad, el esfuerzo llevado a cabo por la OEA contrastó con la relativa pasividad de las Naciones Unidas, que tardaría tres años en asumir una postura más activa en la resolución de la crisis haitiana.

La primera diligencia de la ONU vino de parte del secretario general –en aquel momento Javier Pérez de Cuellar–, que demostró su preocupación por el golpe de Estado. El Consejo de Seguridad aceptó por su lado recibir a Aristide en una sesión formal el 3 de octubre, como señal de reconocimiento de su legitimidad. Esta toma de posición era sobre todo simbólica, evitando el uso de mecanismos coactivos. Efectivamente, la actuación de la ONU –condicionada en gran medida por la duda de la potencia estadounidense sobre qué rumbo seguir y el malestar de China con el cura haitiano–⁴⁸ fue a remolque de la OEA en los primeros años posgolpe.

⁴⁷ La Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA, de 5 de junio de 1991, está disponible íntegramente en la página web de la Organización: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Res-1080.htm>, consultada el 12 de febrero del 2014.

⁴⁸ Desde la Presidencia, Jean-Bertrand Aristide reconoció la independencia de Taiwán, perjudicando consecuentemente las relaciones con China.

La comunidad internacional dejaba así la oposición a la Junta Militar haitiana a cargo de una organización regional relativamente inexperta en este tipo de imposiciones y claramente más débil en lo que respecta a recursos. La OEA envió primeramente a Haití una delegación diplomática compuesta por ministros de Exteriores en el inicio de octubre. De este encuentro salió la decisión de imponer sanciones económicas al régimen *de facto*. En la Resolución del 8 de octubre de 1991, la OEA apelaba a sus Estados miembros para que suspendieran sus relaciones económicas, financieras y comerciales con Haití, excluyendo únicamente la ayuda humanitaria. Sin forma de tornar el embargo vinculante, la OEA contaba con la buena voluntad de sus Estados miembros para acatar la recomendación. Los propios Estados Unidos apoyaron la decisión inicialmente, consolidando la afirmación de su secretario de Estado James Baker de que el golpe “no sería tolerado”⁴⁹ (citado en Jakobsen, 2002: 111). Así, congelaron las cuentas del Gobierno haitiano y presionaron a las empresas estadounidenses para que renunciasen a recibir pagos del régimen.

Como forma de afirmación de su nuevo marco institucional, la Junta respondió a la Resolución de la OEA con el nombramiento forzado en la Asamblea Nacional de Joseph Nerette como presidente provisional y días más tarde designando a Jean-Jacques Honorat como primer ministro, ninguno de los dos reconocido internacionalmente.

Simultáneamente, la recomendación no vinculante de la OEA le valió la expulsión de territorio haitiano de su delegación diplomática el 7 de octubre. Días después la Asamblea General de la ONU reaccionó con la Resolución 46/7 de 11 de octubre, que exigía el retorno al marco democrático y solicitaba a sus Estados miembros que respetaran la Resolución de la OEA.

⁴⁹ Traducido del original “would not be allowed to stand”.

Para que este embargo ganara un carácter más efectivo era necesario que el Consejo de Seguridad lo suscribiera oficialmente, hecho que no ocurrió por impedimentos presentados por China e India. En realidad, la ausencia de una revalidación del embargo por el Consejo de Seguridad se tradujo en su paulatina moderación, en particular por la potencia estadounidense, que, con intereses en el país, fue abriendo excepciones a sus empresas, que terminaron exentas de lo acordado.

2.2.2. Negociar la paz

Aun en noviembre de 1991 se intentó un segundo esfuerzo diplomático de resolución de la crisis junto a los actores haitianos, una vez más bajo los auspicios de la OEA. La organización invitó a una delegación de parlamentarios haitianos a Cartagena, en Colombia, para reunirse con Jean-Bertrand Aristide. Este encuentro fue breve y las delegaciones regresaron sin llegar a un acuerdo.

Meses después, ya en 1992, la OEA volvía a llamar a los mismos interlocutores, esta vez a Washington. Mediadas por un representante de la OEA, Ramírez Ocampo, las negociaciones que estuvieron en el origen del **Acuerdo de Washington** se realizaron entre el 23 y el 25 de febrero. Estas reunieron al presidente Aristide y a una delegación parlamentaria que había recibido el aval del general Cédras como institución civil legítima. De la cumbre surgieron dos protocolos de acuerdo: el primero más concreto; el segundo más importante por su simbolismo.



El **primer protocolo del Acuerdo de Washington** preveía:⁵⁰ 1) el nombramiento de un Gobierno de consenso nacional; 2) la preparación del regreso de Aristide; 3) una amnistía general que excluía los crímenes de delito común; 4) el levantamiento de las sanciones; 5) la ratificación por el Parlamento del envío de una misión de la OEA que monitorizara el retorno al proceso democrático.

Aristide y los representantes parlamentarios firmaron también en este primer protocolo una condena conjunta de cualquier intervención militar extranjera para solucionar la crisis.

El **segundo protocolo** que constituyó el Acuerdo de Washington fue firmado entre el presidente Aristide y el primer ministro que este entonces designó con el aval de los parlamentarios: René Théodore. El documento proponía citas frecuentes entre los dos signatarios con el fin de decidir conjuntamente sobre el programa del Gobierno de consenso.

Si al inicio el general Cédras se mostró receptivo al acuerdo, su postura cambió categóricamente cuando Aristide retrocedió al excluir el comandante en jefe de las FADH de la ley de amnistía. Bajo una presión mediática interna fuerte, el propio Parlamento acabaría por no ratificar el acuerdo, que días más tarde vino a ser considerado inconstitucional por el Supremo Tribunal haitiano.

Los mediadores de la OEA perdían así su primera batalla importante en la mesa de negociaciones. El 17 de mayo la organización intentó reforzar las sanciones negando visados a partidarios del régimen. Este fue un esfuerzo más que al final no vio impacto en la realidad haitiana: las sanciones dejaron intocables a las familias de la elite y afectaron severamente al día a día de la mayoría pobre.

⁵⁰ Adaptado de información contenida en *Les Nations Unies en Haïti: 1990-1996* (Naciones Unidas, 1996: 24)

La Junta Militar mantenía su ejercicio de poder arbitrario, eliminando todas las fuentes de apoyo al presidente depuesto, sin una reacción firme de la comunidad internacional, en particular de la Administración estadounidense. La protección de intereses norteamericanos en Haití ganaba un estatus privilegiado frente a preocupaciones respecto al orden democrático en el país. La verdad es que existían en las altas esferas de mando de Estados Unidos muchos que consideraban a Aristide como una apuesta arriesgada por su discurso anticapitalista. Por ende, la postura de la potencia estadounidense oscilaba entre suaves críticas al Gobierno de la Junta y una visible pasividad que a final dejaba arrastrar un *statu quo* que le traía también algunas ventajas.

En ese momento, la ponderación sobre el uso de la fuerza como método de solucionar la crisis estaba todavía muy lejana. Los negocios entre los Estados Unidos y Haití se mantenían estables y la cuestión haitiana solamente iba a encontrar un espacio en la agenda política de la potencia vecina cuando empezaron a llegar a las costas de Estados Unidos olas masivas de refugiados huidos de la represión del Gobierno de Cédras.

Durante todo el año 1992, el problema de los refugiados haitianos en Estados Unidos se impuso como asunto político por las críticas del candidato demócrata Bill Clinton a las elecciones de final del año. En plena campaña electoral, Clinton criticaba la opción asumida por la Administración de George Bush, que denegaba la entrada a los haitianos por considerarlos refugiados económicos. Los mecanismos de intimidación y terror del régimen de la Junta llevaban a cientos de miles de personas a buscar refugio fuera de Haití, con particular incidencia en la República Dominicana y en el estado de Florida. Obviamente, muchos tenían también motivaciones económicas ya que huían de

un país extremadamente depauperado, pero al ser devueltos a Haití todos eran tratados como enemigos del régimen (Pezzullo, 2006).

Ajena a este fenómeno, la Administración Bush les negaba la condición de exilados políticos logrando así una justificación para rechazarles el asilo y resolver un problema de administración interna. No obstante, con esa política Bush lanzaba un mensaje tácito de connivencia con el régimen de la Junta en Haití. Fortalecía, por lo tanto, el Gobierno del general Cédras que respondió al mensaje nombrando como primer ministro a Marc Bazin, un exfuncionario del Banco Mundial ampliamente aceptado por el Gobierno estadounidense.

Exilado en Miami, el presidente *de derecho* Jean-Bertrand Aristide intentaba hacer frente a la incongruencia de la política de Estados Unidos. En julio de 1992 creó una Comisión Presidencial para negociar con Bazin, comisión esa que contaba con personalidades haitianas de prestigio como el sacerdote Antoine Adrien, quien vendría a desarrollar un papel fundamental en las negociaciones del año siguiente. Aristide se esforzaba por crear una imagen más consensual que le permitiera fortalecer su vínculo con el *Caucus* negro del Congreso estadounidense de forma que este pudiera influir para lograr un giro drástico en la política asumida tanto por los Estados Unidos como por las organizaciones multilaterales involucradas: ONU y OEA. Ese giro solamente sería posible, meses después, por la llegada del nuevo presidente a la Casa Blanca.

2.3. La Presidencia Clinton

A finales de 1992 Clinton gana las elecciones presidenciales, lo que abre la ventana de una oportunidad única para solucionar la crisis haitiana. Al asumir la Presidencia de Estados Unidos, Clinton empieza por cumplir su promesa electoral en lo que respecta a

la crisis de los refugiados, reafirmando oficialmente en enero de 1993 su apoyo a la democracia y al presidente Aristide. Sin embargo, esta política no subsistiría ya que el resultado de la concesión de Clinton en el inicio de su mandato fue un aumento exponencial del número de refugiados haitianos que llegaban a las costas de Florida. Rápidamente el recién electo presidente retrocede y pone en práctica la política de su antecesor, que durante la campaña electoral había calificado de inmoral.

La incoherencia de Clinton fue objeto de duras críticas de la opinión pública estadounidense. Finalmente, cuando la CNN (Polman, 2004: 125) emite imágenes de las mutilaciones que servían de castigo a los que regresaban deportados a la isla caribeña y eran depositados nuevamente en manos del régimen de Cédras, la Administración desata una ofensiva diplomática para resolver el problema haitiano. En ese marco, Clinton nombra a Lawrence Pezzullo enviado especial a Haití tras declarar la estabilización democrática del país caribeño como una de las prioridades regionales de su Gobierno. Diplomático de carrera, Pezzullo había sido embajador en Uruguay y Nicaragua y se había retirado con la llegada de Ronald Reagan a la Presidencia, dedicándose a liderar los Catholic Relief Services.

El impulso de Clinton a la búsqueda de una solución para Haití llegó también a las esferas multilaterales, pues la articulación con estos espacios se volvía uno de los ejes centrales de la política exterior del nuevo presidente. Por consiguiente, en el mismo mes de las elecciones estadounidenses de noviembre de 1992, la Asamblea General de la ONU condenaba el estado de la situación en Haití y requería al secretario general que actuara en cooperación con la OEA para la restauración de la democracia en el país caribeño.⁵¹

⁵¹ La Resolución 47/20 de 24 de noviembre de 1992 de la Asamblea General de la ONU está disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/47/20&Lang=S>, consultada el 17 de abril del 2015.

En ese marco, Boutros-Ghali nombró a Dante Caputo su enviado especial a Haití, cargo que vendría a conciliar más tarde con el de representante especial de la OEA en una articulación inédita que serviría de embrión a la primera misión conjunta de las dos organizaciones meses después. En febrero de 1993 fue creada la MICIVIH (Misión Civil Internacional en Haití), una misión ONU-OEA de observación de los derechos humanos creada a petición del presidente Aristide.

La **MICIVIH** tenía como mandato⁵² la observación y la promoción del respeto por los derechos humanos, incluyendo una función de información pública sobre la situación de los derechos humanos en Haití a través de informes regulares. Para ese objetivo la MICIVIH se organizó en torno a trece oficinas en nueve departamentos regionales para llegar a un amplio abanico de la sociedad haitiana.

El primer informe de la MICIVIH, de mayo de 1993, desencadenó severas críticas al régimen con una fuerte repercusión en el panorama internacional. La presentación del informe –junto con los sucesivos rechazos de la Junta Militar a encontrar una solución negociada para la crisis, en un contexto internacional en el que la nueva Administración demócrata estadounidense hacía un esfuerzo claro en el campo diplomático– abrió finalmente el debate formal en el Consejo de Seguridad sobre la cuestión haitiana.

Dos años después del embargo no vinculante propuesto por la OEA, el Grupo de Países Amigos de Haití (Estados Unidos, Canadá, Francia y Venezuela) pedía al Consejo que tornara finalmente las sanciones vinculantes en el marco del Capítulo VII de la Carta. Hasta entonces este tipo de sanciones había sido aplicado exclusivamente a países que vivían guerras civiles o que se presentaban como amenazas a la paz y a la

⁵² Como veremos, la permanencia de la MICIVIH no fue constante, ya que fue obligada a dejar el país en octubre de 1993 y nuevamente en julio de 1994 por la Junta Militar. Sin embargo, pudo regresar, cuando la situación se estabilizó, con un mandato más amplio que implicaba también reforzar las instituciones haitianas responsables de la promoción y el respeto por los derechos humanos.

seguridad internacional (Pezzullo, 2006: 73). El hecho de que Haití no correspondiera plenamente a ninguna de estas situaciones hizo de la propuesta una referencia innovadora.

El 16 de julio, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 841, que afirmaba categóricamente que si el día 23 de ese mismo mes el líder depuesto no había regresado a Haití, sería impuesto un pesado embargo de armas y petróleo al país. Horas después Leandro Despouy –un elemento del equipo de Dante Caputo que había logrado crear en Puerto Príncipe una relación de confianza con Cédras y con la mujer que había detrás del líder, su esposa Yannick (Pezzullo, 2006)– obtenía la confirmación del comandante de las Fuerzas Armadas de Haití (FADH) de que este estaría dispuesto a negociar directamente con Jean-Bertrand Aristide. La amenaza de la puesta en marcha de mecanismos coactivos (en este caso un embargo comercial más efectivo) sirvió en ese momento para persuadir a Cédras de que aceptara negociar con su antagonista, tal y como serviría más tarde (en ese segundo caso la amenaza del uso de la fuerza) para que aceptase abandonar pacíficamente el poder.

Exploremos en seguida el entorno en el que se dio el que fue el único acuerdo de paz firmado directamente entre Cédras y Aristide, el Acuerdo de Governors Island.

2.3.1. La mediación entre las partes y el Acuerdo de Governors Island

Recuperemos aquí algunas nociones básicas sobre este tipo de proceso para que podamos después retomar la historia de Haití a la luz de esta lectura primordial.

Sobre la mediación

La mediación es un caso particular de la negociación:⁵³ un procedimiento que reúne a dos o más partes enfrentadas y en el cual delegaciones oficiales discuten los puntos en discordancia, en un esfuerzo de cada una de las partes de limar sus demandas con el objetivo final de llegar a un acuerdo aceptable por todos (Harto de Vera, 1991: 41). La mediación tiene, en este marco, la particularidad de implicar a una tercera parte cuya función es facilitar el diálogo entre oponentes.⁵⁴

Como señala Jacob Bercovitch (1991a), el papel del mediador depende de las contingencias de cada caso, sin que exista un marco estratégico que pueda ser transferido de un contexto a otro. Para analizar un proceso de negociación, es fundamental tener en consideración que no hay una fórmula única para resolver o transformar un conflicto. Por más que intentemos imprimir una matriz objetiva que lógicamente debería funcionar en cualquier entorno, la verdad es que, como gran parte de los fenómenos políticos, un proceso de negociación está siempre profundamente condicionado, no solamente por las singularidades temporales y espaciales del conflicto en cuestión, sino también por una trama inmensa de conexiones subjetivas que rodean cada actor y las relaciones que este establece con su oponente y con el propio mediador.

Bercovitch, Anagnoson y Wille (1991b) trazan un cuadro de variables a considerar cuando se analiza un proceso de mediación y sus posibilidades de éxito. Los autores las dividen, en primer lugar, entre las variables del contexto y las variables del proceso. En las variables del contexto distinguen: las características de las partes, la naturaleza de la disputa y las características del mediador.

⁵³ En el campo de la resolución de conflictos debemos también referir el arbitraje: tal y como la mediación, la intervención de una tercera parte que presupone el recurso a una instancia neutral para que esta decida sobre la controversia. Al contrario del mediador, el árbitro funciona como un juez con capacidad de decisión. Otra característica que separa las dos formas de resolución de conflictos es la que asocia el arbitraje a un procedimiento legalista-normativo, o sea, este es regulado por el derecho (Harto de Vera, 1991), cosa que no ocurre con la mediación (Bercovitch, 1991a).

⁵⁴ Durante este trabajo vamos a utilizar a veces el término *negociación* por mera facilidad lingüística y para evitar repeticiones exhaustivas de la voz *mediación*.

Figura 4 – Criterios de análisis de una mediación

Análisis de una mediación (Bercovitch, Anagnoson y Wille)	
Variables del contexto	Variables del proceso
Características de las partes	Momento y contexto en el que se inicia la mediación
Naturaleza de la disputa	Estrategias seguidas por el mediador
Características del mediador	

Así, es importante atender, en un primer momento, a quiénes son los actores del conflicto, qué pasado tienen en común y cuál es su correlación de fuerzas. Este conjunto de datos que constituyen las características de las partes son fundamentales para que el propio mediador sepa la estrategia por la cual debe optar, que no es igual, por ejemplo, si las partes comparten un contexto histórico conflictivo o pacífico, o si la diferencia de poder entre ellas es muy grande o poco significativa.

Es cierto, por ejemplo, que cuando la correlación de fuerzas es muy desigual, la búsqueda de un consenso es más compleja, lo que lleva a que el mediador tenga tendencia a beneficiar o a acercarse a la parte más débil para facilitar un diálogo equilibrado.

Todavía dentro de las variables del contexto es relevante, según Bercovitch, Anagnoson y Wille, tener en cuenta la naturaleza particular de la disputa: saber de su duración, de su intensidad y de los temas en cuestión. Veremos más adelante como es significativa la identificación de la etapa que atraviesa el conflicto, estando normalmente favorecida la mediación cuando este alcanzó un estado de madurez en el cual las partes entienden como menos costosa la paz que la continuación de las hostilidades.

Como última variable del contexto, los autores refieren las propias características del mediador. El papel del mediador es el de intentar afectar “el comportamiento, las elecciones y la percepción de las partes en disputa”⁵⁵ (Bercovitch, 1991a: 4), lo que significa que al intentar influenciar la resolución de la discordia, el mediador pasa necesariamente a ser un actor relevante en el desarrollo de la negociación. Así, los

⁵⁵ Traducido del original: “the behaviour, choice and perceptions of the disputing parties”.

autores refieren como variables importantes: 1) los atributos personales del mediador; 2) los recursos de que dispone; 3) su neutralidad; 4) su capacidad de influencia; 5) su legitimidad; y 6) su relación previa con las partes.⁵⁶

En un segundo momento debemos analizar las variables del proceso, que, según defienden los autores, condicionan también profundamente el resultado de la mediación. De estas, los autores subrayan particularmente el momento y el contexto en el que se inicia la mediación y las estrategias seguidas por el mediador. Estas estrategias configuran un papel más activo o más pasivo de este actor en el proceso.

En cuanto al momento en el que se debe iniciar el proceso de negociaciones, veamos lo que está escrito sobre la materia. La literatura que versa sobre procesos de negociación de conflictos usa un término crucial que se refiere al punto de inflexión en la posición de los beligerantes, que, al cambiar su percepción sobre el conflicto, permiten empezar la búsqueda de soluciones pacíficas para resolverlo. Este término es el de *ripe moment*, también designado como “punto crítico” o “momento de madurez”, y fue propuesto por William Zartman (citado en Pásara, 2003: 38-40) en 1985. El autor asocia el *ripe moment* a una percepción de las partes que les indica que se hallan en una situación de empate en cuanto a la capacidad de hacer daño (*mutual hurting stalemate*) y que están bloqueadas las soluciones unilaterales para el conflicto, en un momento en que se abren vías de diálogo bilateral.

Para Zartman, encontrar el momento de la “madurez” requiere un trabajo de análisis para identificar los elementos objetivos (estancamiento, bajas, coste material) y subjetivos (dolor, impasse, incapacidad de asumir los costes de la escalada, etc.) (Fisas, 2004: 97).

A nuestro entender, este momento de madurez es de hecho más una cuestión de percepción que cada parte tiene del conflicto y de su posición en el mismo (en un cálculo que es profundamente subjetivo) que un análisis de condiciones objetivas. Más que corresponder necesariamente a un suceso identificable en la realidad, el punto crítico se encuentra cuando una serie de fenómenos subjetivos sugiere un momento de viraje. Para que se inaugure un proceso de negociación es entonces fundamental que por lo menos una de las partes sea sujeto de ese cambio de entendimiento sobre la disputa:

⁵⁶ Sobre este tema es útil ver la sistematización que Enrique Sánchez Arias hace del cuadro conceptual de Bercovitch y de sus colegas (Sánchez Arias, 2001: 23-38).

por lo menos uno de los beligerantes tiene que pasar a creer que una solución política no violenta le podrá traer más beneficios que el mantenimiento del *statu quo* conflictivo.

Por oposición a esta perspectiva de Zartman que cree en la necesidad de condiciones objetivas para el inicio de las negociaciones, otra visión nos llega de la mano de uno de los grandes nombres actuales de la investigación para la paz, el ya mencionado John Paul Lederach. Este autor defiende que la negociación es siempre posible y debe ser promovida ya durante el período de hostilidades, con esfuerzos cotidianos que intenten cultivar una relación diferente entre las partes.

Si recuperamos el cuadro de Bercovitch (que utilizaremos más tarde también para el caso guatemalteco), vemos que hasta aquí hemos trabajado fundamentalmente el **contexto** que antecede al proceso de mediación y las **características de las partes**. De estas importa subrayar nuevamente la heterogeneidad de cada uno de los bandos en conflicto, particularmente el de los militares, entre los cuales asistiremos a una fragmentación significativa que condicionó la mediación.

Para comprender la **naturaleza de la disputa**, razón que justifica también la profunda descripción que aquí trazamos, importa recalcar que el conflicto en Haití no asumió los contornos propios de una guerra civil,⁵⁷ ya que la violencia armada no fue verificada en forma de combate más o menos continuado por las partes, que además en sí mismas eran algo heterogéneas. Lo que sí persistía era el enfrentamiento entre dos bandos políticos claramente identificados que luchaban por el poder, en el que uno de ellos tenía mucho mayor capacidad de hacer daño por detentar el control del ejército y por el ejercicio de la represión generalizada. La otra parte enfrentada, liderada por el presidente *de derecho* Jean-Bertrand Aristide, contaba antes con una legitimidad nacional e internacional basada en el derecho, que le garantizaba el apoyo de retaguardia de la comunidad internacional. Esta sí era ya poseedora de medios militares

⁵⁷ Una definición relativamente consensuada de guerra civil es la propuesta por Nicolas Sambanis (2000): conflicto armado entre el Gobierno de un Estado soberano y grupos políticos nacionales implicados en combates relativamente continuos que causan un elevado número de muertos en ambos lados.

para enfrentarse a la Junta Militar, cuando las Naciones Unidas y los Estados Unidos asumen el liderazgo en ese frente. El análisis de la naturaleza de la disputa no puede así obviar el hecho de que una de las partes en conflicto (Aristide, amparado por la comunidad internacional) acumulaba intereses diferentes, nacionales e internacionales, y que, si uno de sus componentes aportaba legitimidad, el otro contribuía con los instrumentos coactivos, la fuerza militar. Veremos como el factor fuerza y la percepción de la victoria probable va a ser determinante para el cambio de posturas que permitió en un momento preciso el abandono del poder por la Junta.

Finalmente, en ese momento en Puerto Príncipe se empezaron a discutir los **procedimientos** bajo los cuales se desarrollaría la negociación –lo que Bercovitch calificaría de las variables del proceso–. La elección del local no fue sencilla: Cédras temía entrar en territorio estadounidense por lo que le había pasado a Phillipe Biamby, quien en 1990 y después de un golpe de Estado fallido fue atraído al país para después ser encarcelado en una prisión estadounidense. La opción de la sede de la ONU en Nueva York fue inicialmente aceptada por el comandante de las Fuerzas Armadas de Haití porque estaría bajo la jurisdicción de las Naciones Unidas, pero terminó siendo descartada por la presión mediática que significaría llevar las negociaciones en el corazón de Manhattan.

El hijo del enviado especial de los Estados Unidos Lawrence Pezzullo, Ralph Pezzullo (2006), nos cuenta, en un libro profusamente descriptivo acerca de la historia pequeña, de las empatías y desconfianzas que se dieron en el proceso de paz haitiano, cómo también en esta decisión la amistad creada entre Despouy y la esposa de Cédras fue determinante para llegar a un acuerdo. Despouy tuvo que convencer a Yannick Cédras de que la desconocida isla de Governors (Governors Island) era un sitio único y

extraordinario, con unas condiciones y servicios perfectos para este tipo de encuentro. La realidad demostró ser bastante distinta y, cuando la delegación suntuosa y formal de treinta elementos llegó de Puerto Príncipe, encontró modestas instalaciones cedidas por la Guardia Costera con graves debilidades de comunicaciones y confort.

Podríamos pensar que este tipo de errores arruinaría por completo la confianza de la delegación militar haitiana y que pondría en jeque las concesiones necesarias que esta tendría que hacer para llegar a un acuerdo. Sin embargo, después de rota alguna resistencia inicial, Cédras se mostró abierto a las principales propuestas que estaban en la mesa: su dimisión y el retorno al orden constitucional con el regreso a Haití del presidente depuesto. Veríamos más tarde que esta muestra de buena voluntad por parte del general Cédras pasaba por una asimilación del proceso de negociaciones como un objetivo espurio que permitiera a la Junta ganar tiempo y recuperar fuerzas. En la literatura sobre la materia, la distinción entre la paz como objetivo real o la paz como objetivo táctico y artificial (cuando la meta final sigue siendo la victoria sobre el adversario y no una paz consensuada) se establece por los conceptos de objetivos reales y objetivos espurios (Harto de Vera, 1991). Cada una de las partes del conflicto irá, a lo largo del proceso de negociaciones, entender la paz a la vez como objetivo espurio y como objetivo real, de una forma algo oscilante.

De hecho, a la hora de las negociaciones, los grandes obstáculos fueron levantados por la delegación que acompañaba al presidente Aristide. Este se había rodeado de abogados de renombre estadounidenses y prolongaba el silencio en Governors Island, creando entre la delegación mediadora el temor de que arruinara las negociaciones.

2.3.2. Características del mediador

En este punto, importa también reflexionar sobre qué entidad era esta que se presentaba como mediador del conflicto. En Haití, faltó una primera etapa con un mediador interno que confiriera una legitimidad nacional al marco de las negociaciones. El hecho de que la mediación de la crisis haitiana estuviera a cargo de un equipo internacional compuesto por Caputo y Pezzullo, una y otra parte bajo alta influencia de los Estados Unidos, no está libre de implicaciones. La interferencia de la potencia vecina en los destinos de Haití no había sido a lo largo de la historia exactamente inocente o desinteresada.

Tampoco en este momento histórico la postura estadounidense era homogénea o coherente. Mientras parte de la Administración preconizaba que una resolución de la crisis tendría que pasar necesariamente por la defensa del presidente depuesto como forma de recomponer el orden democrático, existían también elementos relevantes dentro del Gobierno, y particularmente asociados a la CIA, que no confiaban en Aristide como socio a privilegiar o a quienes no les interesaba reubicar al líder en el poder debido a su ideario político.

El equipo de representantes de la ONU/OEA se veía así obligado a establecer una relativa distancia frente a la Administración estadounidense que permitiera crear un ambiente de confianza entre las dos partes del conflicto, que para entonces mantenían una voluntad real relativamente limitada de encontrar una solución consensuada para la crisis. Importa recordar que la historia de Haití, desde la independencia a la invasión estadounidense en el inicio del siglo XX, está profundamente marcada por injerencias extranjeras, semillas de una desconfianza que es aún hoy parte del carácter y de la política externa del país.

El dilema entre las distintas facciones que en Estados Unidos se interesaban por Haití afectó profundamente a todo el proceso haitiano, pero en Governors Island, como en otros momentos a lo largo de las últimas décadas en lo que respecta al país caribeño, el discurso oficial era afecto a la opción legítima, a la opción Aristide. Los ecos de este discurso cambiaron al final la correlación de fuerzas entre los actores, obligando a Cédras a discutir el futuro de Haití con Aristide, quien en ese momento se sentía tan avalado por la comunidad internacional que reforzó sus demandas, retrocediendo incluso en algunas concesiones que ya había prometido. En este proceso de mediación, la existencia de un mediador cuya neutralidad no era absoluta condicionó significativamente el desarrollo del proceso.

La delegación de Jean-Bertrand Aristide manifestaba así duras exigencias sobre la fecha de dimisión de Cédras y sobre el abandono de todo el mando militar, así como del jefe de la policía –Michel François– del poder y del país.

Uno de los puntos más sensibles en el debate era el que concernía al despliegue de una fuerza militar internacional que garantizase una transición pacífica, cláusula que desafiaba la Constitución haitiana, sensible a interposiciones extranjeras. Aristide vacilaba entre la defensa de una intervención militar extranjera que removiera de una vez a la Junta del poder y el discurso de defensa de la soberanía, que sería puesta en causa. Otro punto de extrema sensibilidad se prendía con la fecha de remoción del embargo: Cédras exigía que eso ocurriera inmediatamente después de la confirmación de un nuevo primer ministro, que sería elegido por el presidente y ratificado por el Parlamento; mientras Aristide reclamaba que las sanciones se mantuviesen en vigor hasta su regreso, previsto para el 30 de octubre. En el juego de concesiones, esta fue ganada por Cédras no sin consecuencias para el proceso de paz, tal y como veremos más adelante.

Bajo la presión de los medios de comunicación y del esfuerzo diplomático, Cédras termina aceptando las restantes condiciones impuestas, no sin guardar un sentimiento de humillación y derrota que traería consecuencias graves para la historia haitiana. Varias horas después de la firma del Acuerdo por el general Cédras, Jean-Bertrand Aristide lo firmaría igualmente, también él descontento con el resultado de las negociaciones.

Acuerdo de Governors Island (3 de julio de 1993)

El Acuerdo dictaba las reglas de la transición del poder del Gobierno militar a un Gobierno civil, con el retorno al orden existente anteriormente que debería pasar por el regreso al poder de Jean-Bertrand Aristide y el nombramiento por este de un nuevo primer ministro, que tendría que ser confirmado por el Parlamento. Este último, debería, a su vez y bajo los auspicios del equipo ONU/OEA, establecer un diálogo con la Presidencia legítima que construyera las bases de un pacto social que sustentara una transición pacífica, particularmente en lo que respecta a su propio funcionamiento en el marco democrático.

El texto definía también una fecha para el retorno de Aristide, previsto para el 30 de octubre de 1993. Hasta ese día, el presidente debería formular una ley de amnistía para los militares involucrados en el golpe de Estado y una ley sobre el establecimiento de una nueva fuerza policial. También en el ámbito de la seguridad, sería designado, de acuerdo con la Constitución, un nuevo comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.

En cuanto al papel de la comunidad internacional, el Acuerdo atribuía a la ONU/OEA la tarea de verificación del cumplimiento de los Acuerdos y pedía a las Naciones Unidas asistencia técnica en cuestiones de desarrollo, reforma administrativa y judicial y en el establecimiento de la nueva policía.

Governors Island servía de base al futuro más inmediato de Haití, pero sus debilidades no permitieron que fuera un momento de celebración ni dejaron un sentimiento de victoria o bienestar en ninguna de las dos partes. William Zartman (2005), en un estudio sobre varios procesos de mediación, al reflexionar sobre el momento en torno a Governors Island apunta como un error importante la concesión hecha a Cédras sobre la fecha de levantamiento de las sanciones, hecho que posibilitó que en su regreso a Haití la Junta pudiera reorganizarse y reabastecerse. Aparte del levantamiento prematuro del embargo, Zartman enuncia otro lapso cometido en las negociaciones del Acuerdo. Dice el autor que este se concentró estrictamente en torno al regreso del líder y a la restauración del Gobierno depuesto, sin preocuparse –en una sociedad tan fracturada como la haitiana– por una articulación más sincera con otras instituciones y con la sociedad civil que permitiera crear una base de donde pudiera después emerger un proceso de reconciliación nacional. De hecho, Zartman llega incluso a citar los distintos ejemplos centroamericanos –entre ellos el caso de Guatemala– donde sí se dio relevancia a un diálogo nacional como medio de avalar el proceso de paz.

De alguna forma se intentó enmendar este fallo semanas después de la cumbre en Governors Island con el Pacto de Nueva York, entre parlamentarios y Aristide, dando respuesta al artículo número 1 del Acuerdo firmado previamente en la isla, que preveía un diálogo con los partidos políticos que sirviera de punto de partida a un pacto social.

A los pocos días de la firma del Acuerdo de Governors Island entre los dos líderes – que de hecho no solamente rechazaron encontrarse directamente, sino que firmaron copias idénticas, pero cada uno su papel–, las pequeñas señales de desconfianza empezaron a tornarse más visibles.

Se constató, en los meses que siguieron, que Raoul Cédras no tenía ninguna intención de respetar lo firmado y que tampoco Aristide estaba contento con el resultado del encuentro. Sus partidarios criticaban que este había sido orquestado e impuesto al presidente por la comunidad internacional. Una de las mayores preocupaciones del líder depuesto era la posibilidad permitida por el Acuerdo de que los hombres que habían perpetrado el golpe se pudieran mantener en el Ejército siempre que aceptasen ser reubicados en el exterior (Pezzullo, 2006: 119-121). El pacto era efectivamente parco en referencias al futuro del Ejército. Cuando Cédras llegó a Puerto Príncipe y se dirigió a la nación para anunciar la firma del Acuerdo, dijo que las alteraciones previstas en el texto serían realizadas, pero remató que jamás aceptaría que un solo elemento del Ejército fuera removido (Pezzullo, 2006: 122). Mientras tranquilizaba a sus más estrechos aliados, Cédras confirmaba las preocupaciones del presidente en el exilio.

Este es el contexto en el que se empieza a preparar el Pacto de Nueva York, con el objetivo de establecer un puente con los parlamentarios que diera sostenibilidad a Governors Island. El desafío pasaba por sentar en una mesa de diálogo a las distintas facciones presentes en las cámaras, rígidamente fieles a sus líderes: los constitucionalistas del lado de Aristide y la Alliance, leal a los militares.

El diálogo fue iniciado informalmente por un equipo ONU/OEA (también aquí con gran protagonismo de Leandro Despouy) que recibía a los diputados y senadores en el Hotel Montana. En plena Pétion-Ville, el Hotel Montana es uno de los más lujosos de Puerto Príncipe y desde él se puede ver toda la ciudad bajando a sus pies. En este escenario —que tiene ese aire distinto de los lugares donde se hace historia— y con encuentros reservados, se consiguió convencer a 56 políticos de ambas facciones para que viajaran a Nueva York el 13 de julio de 1993 (Pezzullo, 2006: 124).

Las negociaciones entre la Comisión Presidencial y los parlamentarios se realizaron en el sótano de la sede de la ONU, bajo la observación de los cuatro embajadores de los Países Amigos –Francia, Estados Unidos, Canadá y Venezuela–. Fuera del edificio, la presión de los medios y de las manifestaciones pro-Aristide que se habían evitado en Governors Island marcaban ahora esta reunión. El encuentro se volvía particularmente complejo porque los parlamentarios pro-Aristide se negaban a hablar con un grupo de senadores que habían sido elegidos ya en el marco ilegal emergido del golpe de Estado, fieles a uno de sus dirigentes, el coronel Michel François.

El equipo de mediadores, tanto los de las dos organizaciones –ONU y OEA– como los estadounidenses, pugnaban por alcanzar una base de reconciliación entre una elite política de un país tan pequeño como Haití, con tremendas y bloqueadoras rivalidades internas y una casi inexistente “experiencia en compromisos” (Pezzullo, 2006: 127).

Después de intensos días de negociaciones, se presentó a los parlamentarios un texto que proponía un período de seis meses de tregua que facilitase la transición y les pedía que aceptasen la designación presidencial de un nuevo primer ministro. Además, se les solicitaba que aprobasen tres leyes fundamentales para una resolución pacífica de la crisis respetando el marco constitucional:

- 1) la ley sobre el establecimiento de una fuerza policial independiente del Ejército;
- 2) la ley que crearía un fondo de resarcimiento a las víctimas del golpe; y
- 3) la ley que aseguraría una amnistía a los involucrados en el golpe de 1991.

El desánimo de Aristide con el Pacto se tradujo en el bloqueo del acuerdo por varios parlamentarios del Lavalas, los únicos que no llegarían a firmarlo. Por oposición, más de cuarenta políticos haitianos con asiento en las cámaras lo suscribieron. El Pacto de Nueva York, aunque permitía hasta el momento el mantenimiento de los militares en el

poder, servía de base a un proceso de reconciliación, mientras daba pautas concretas de implementación del Acuerdo de Governors Island firmado dos semanas antes por Cédras y Aristide.

El primer paso de dicha implementación y de la retoma del orden constitucional pasaba por el nombramiento del nuevo primer ministro y de su programa de gobierno. La elección de Aristide recayó sobre Robert Malval, un mulato que siempre había sido fiel amigo, cercano al líder, que participó en la delegación presidencial en Governors Island, pero que, no obstante, no tenía mucha experiencia en el desempeño de cargos políticos. Su elección funcionó como mecanismo de acercamiento a la burguesía, ya que Malval era un hombre de negocios respetado.

La designación de Malval como primer ministro el día 25 de agosto por ambas cámaras daba a la comunidad internacional la apariencia de compromiso con el Acuerdo firmado por parte de la Junta. Dos días después, el Consejo de Seguridad cumplía su parte y aprobaba por unanimidad el final de las sanciones económicas sobre Haití. La confianza de las Naciones Unidas en el camino positivo que seguía la implementación del Acuerdo de Governors Island divergía de las intenciones de ambos lados.

Por un lado, Aristide se negaba a compartir el protagonismo con su primer ministro designado, perjudicando sus funciones ejecutivas. En la ausencia de un apoyo más determinado por parte del presidente en el exilio, Malval veía imposibilitada su tentativa de romper la inercia y de poner en marcha su programa de gobierno. Por otro, en Puerto Príncipe, la Junta Militar en el poder ponía también obstáculos a la tarea de Malval. Mientras la cúpula militar empezaba a sufrir el impacto de rivalidades internas entre los tres dirigentes del golpe –Cédras, François y Biamby–, inquietos por su futuro cercano, sus respectivas facciones desataban un clima de intimidación y terror que amenazaba la necesaria fluidez de las débiles instituciones democráticas.

Las ilusiones de la comunidad internacional con la buena voluntad de los militares haitianos se desmoronaron con el asesinato de Antoine Izméry, un prominente partidario de Aristide que lideraba un movimiento de contestación a la amnistía propuesta en Governors Island. El 11 de septiembre, dos semanas después del levantamiento del embargo, Izméry era arrastrado de la iglesia del Sagrado Corazón, en Puerto Príncipe, y asesinado en plena plaza pública. La Misión Internacional Civil de la ONU/OEA presente en el terreno publicaría un informe acusando a los *attachés*, grupos paramilitares asociados a las Fuerzas Armadas haitianas, del homicidio.⁵⁸

En buena verdad, la herencia duvalierista en las fuerzas de poder en Haití era evidente. Tan evidente que a mediados de 1993 emergió desde estas fuerzas un supuesto brazo político, que reunía en torno a sí a varios miembros de las Fuerzas Armadas y algunos *macoutes* históricos. Su líder era Emmanuel Constant, con presuntas relaciones con la CIA. Más que exactamente funciones de brazo político, la entidad creada bajo el sugestivo nombre de FRAPH⁵⁹ –Frente por el Avance y el Progreso en Haití– tenía funciones paramilitares. Esta fuerza se volvió uno de los instrumentos de terror preferidos del régimen e imposibilitaba por la fuerza la existencia en el país de una oposición. Su método de intimidación pasaba por detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, asesinatos extrajudiciales, torturas, violaciones y otros tipos de violencia contra mujeres.⁶⁰

⁵⁸ Comunicado de prensa CP/93/36 de la MICIVIH del 13 de septiembre de 1993, <http://www.un.org/rights/micivih/cpress/cp9336.htm>, consultado el 4 de octubre del 2005.

⁵⁹ En francés, FRAPH suena a *frappe*, del verbo *frapper*, que significa “golpear”, “herir”.

⁶⁰ Las acusaciones contra las FRAPH están documentadas, desde informes de la MICIVIH hasta informes de la Amnistía Internacional o Human Rights Watch, siendo un dato asumido que esta fuerza fue responsable de varios cientos de muertos durante el régimen de Cédras. Si no hay más informaciones sobre las FRAPH es porque en 1994 los militares estadounidenses de la FMN se llevaron parte de la documentación de los despachos de la policía, del Ejército y de la sede de las FRAPH. Las dos prestigiosas ONG de derechos humanos mencionadas sugieren que los EE. UU. habrán reservado dicha información por la fuerte posibilidad de que ciudadanos y agencias del Gobierno estadounidense estuviesen articulados con estos instrumentos paramilitares.

2.3.3. El despliegue fallido de la UNMIH

Ante la situación en Haití, documentada concretamente por la Misión Internacional Civil, la comunidad internacional intentaba controlar el caos para evitar la ruina del Acuerdo de Governors Island, plataforma política única de resolución de la crisis. Con el fin de dar una respuesta lo más pronta posible a la violencia que estallaba en el terreno, el 23 de septiembre el Consejo de Seguridad autorizaba el despliegue de una misión militar –de mantenimiento de la paz– que pudiera funcionar como factor de disuasión de la violencia.

La Resolución 857, de 23 de septiembre, que confería el mandato a la UNMIH (Misión de las Naciones Unidas en Haití), preveía el despliegue de 576 monitores policiales y de 700 entrenadores e ingenieros militares. Su objetivo primario era preparar la fuerza policial haitiana y crear un entorno más estable para el desarrollo de la componente más política del Acuerdo de Governors Island. El mando de la fuerza policial internacional fue encomendado a un superintendente de la Policía Montada canadiense, mientras el componente militar quedó bajo mando de las Fuerzas Especiales del Ejército estadounidense. Un primer grupo de 25 militares y de 40 policías canadienses fue enviado a Puerto Príncipe para preparar la llegada de los restantes elementos y como mecanismo de afirmación ante la Junta de la necesidad de cambiar el régimen.

En el terreno, la perspectiva de la llegada del contingente daba lugar a algunas tensiones entre la elite en el poder, a pesar de las consecutivas promesas de que no sería una fuerza de guerra y de que su personal no cargaría armas de ataque. Pero el asunto del tipo de armamento que cargaría la misión sufrió un vuelco con el episodio que ocurrió en Mogadiscio el día 3 de octubre. Bien lejos de la región caribeña, 18 *rangers* de la elite del Ejército de los Estados Unidos eran muertos en una emboscada en la

capital somalí. El conflicto en Somalia en poco o nada se parecía a la situación en Haití; sin embargo, para la opinión pública estadounidense la perspectiva de enviar tropas al país caribeño significaba arriesgar una vez más las vidas de sus soldados para solucionar una crisis que no se presentaba como una amenaza a la seguridad de Estados Unidos. Los ecos de estas inquietudes llevaron a la Administración estadounidense a ponderar qué tipo de armamento usaría el contingente, en medio de las dudas sobre la seguridad de los propios militares y policías multinacionales en Haití.

Mientras tanto, el presidente Aristide –cuya ambición real era que las fuerzas militares extranjeras derrocasen de una vez a la Junta Militar en el poder, descontento con la solución negociada, que le daba garantías poco firmes sobre su regreso– arrastraba también el cumplimiento de su parte del Acuerdo. Se negaba incluso a transferir al Parlamento la ley de amnistía prevista en Governors Island.

En este pulso político, la Junta Militar y más particularmente las FRAPH alimentaban el clima de intimidación. Sus elementos, que eran vistos en las calles perpetrando demostraciones de fuerza, fueron identificados por diplomáticos norteamericanos como gente de origen humilde (Pezzullo, 2006: 194). Atraídos por el dinero que les pagaban las clases dirigentes de las FRAPH, estos hombres eran manipulados para instalar el miedo en Puerto Príncipe en función de intereses de las altas esferas de mando en Haití.

A medida que las FRAPH ganaban relieve en el escenario inestable haitiano, las fracturas dentro de la Junta se hacían más palpables. Cédras, que había asumido el compromiso en Governors Island, se veía ahora obligado a gestionar alianzas con los dos hombres con quienes compartía el poder –François y Biamby–. En vísperas de la llegada de la misión internacional el coronel François amenazaba con un golpe de Estado contra Malval y con el boicot a lo que consideraba una invasión extranjera. Su

opción de golpe fue rechazada por el alto mando de las Fuerzas Armadas, que no obstante le autorizó a promover una protesta no violenta a la llegada de las tropas de la UNMIH.

En la madrugada del día 11 de octubre de 1993 el *USS Harlan County* se dirigió al puerto de la capital haitiana con casi doscientos soldados estadounidenses y 25 policías canadienses, que juntos integraban la UNMIH. Al amanecer se reunieron en el puerto varias docenas de hombres de las FRAPH rudimentariamente armados que aprovecharon la presencia de la prensa internacional más que nada para hacer ruido y desestabilizar la llegada internacional.

La correlación de fuerzas entre el navío multinacional y los manifestantes en el embarcadero era muy disímil a favor del poderío del primero. Sin embargo, el objetivo de fomentar una ola de terror, bajo gritos de “crearemos una nueva Somalia” (Pezzullo, 2006: 197), tuvo un impacto tremendo en las autoridades estadounidenses que conducían la operación.

Aunque los diplomáticos que habían respaldado Governors Island, así como el propio general Cédras, aseguraban que la manifestación en el puerto no pondría en peligro la seguridad de los militares, en la Casa Blanca miembros de la Administración y de la CIA fueron demasiado terminantes en la lectura de la situación. Escudándose en la justificación de la presión de la opinión pública, fueron intransigentes en la decisión de concluir la operación militar, en una inversión de postura que dejaba a los equipos de Caputo y Pezzullo en una situación delicada. Al final, alrededor de sesenta hombres mal armados y asociados a una fuerza paramilitar impedían al gigante militar estadounidense llevar adelante su estrategia con Haití. El régimen de la Junta –y sobre todo la facción de Michel François, responsable de la desestabilización del puerto– salía de este episodio altamente reforzado.

El abandono del *USS Harlan County*, que se dirigió a la vecina bahía de Guantánamo, fue concretado sin siquiera informar al representante máximo de la ONU en el terreno, Dante Caputo. No solo la Administración estadounidense hería incisivamente el proceso de implementación del Acuerdo de Governors Island, sino que lo hacía abriendo una ruptura con los diplomáticos que se habían encargado en el último año de intentar solucionar la crisis haitiana.

La pérdida de margen de maniobra de las Naciones Unidas con el regreso del *Harlan County* se tradujo en un primer momento en la retirada de Haití de cincuenta policías canadienses que ya se encontraban en el país. El sentimiento de fracaso entre el equipo de la ONU y de la OEA era profundo y condujo a Caputo y Pezzullo a una ponderación sobre su permanencia en los respectivos cargos, aunque mantuviesen el diálogo estricto con la Casa Blanca para intentar remediar el *impasse*.

Sería, no obstante, otro episodio en territorio haitiano el que cerraría sin éxito la labor diplomática que había logrado llegar a Governors Island. En la mañana del 14 de octubre de ese año de 1993, cuando se dirigía a la cita con el enviado Leandro Despouy, el ministro de Justicia Guy Malary era asesinado en plena luz del día en Puerto Príncipe. El ministro ya había sufrido varias amenazas a su vida por el esfuerzo que llevaba emprendiendo para conducir exmilitares a la justicia por crímenes cometidos (Pezzullo, 2006: 203-205).

Si las culpas del asesinato del ministro Malary recayeron, según varios interventores (Pezzullo: 2006: 203-205), sobre los hombres dirigidos por el coronel Michel François, tampoco el general Cédras salía de este suceso exento de culpas, ya que, si no era responsabilidad suya, se verificaba por lo menos que había perdido capacidad de mando sobre una importante facción de las Fuerzas Armadas haitianas con evidente poder de desestabilización.

Posteriormente al incidente del *Harlan County*, la muerte de Malarly daba una estocada fatal a Governors Island. Por un lado, el primer ministro y su equipo de gobierno, que habían sido ratificados en el ámbito del Acuerdo, veían obstaculizado su trabajo por fuerzas internas asociadas a la Junta. Por otro, la alianza ONU/OEA, que había liderado el proceso de mediación, perdía ahora protagonismo. En los días posteriores al asesinato del ministro Malarly, 250 monitores de derechos humanos de la Misión Civil Internacional (ICM) eran evacuados hacia Santo Domingo.

En buena verdad, el incidente del *Harlan County* vino a beneficiar sobre todo a los perturbadores del proceso de paz, minando inclusive la autoridad de Cédras, que había firmado el Acuerdo y dado su aval a la UNMIH. Ante esta derrota, sentida con alguna humillación por las tropas estadounidenses, la Administración Clinton empezó a buscar otras soluciones. La hipótesis del uso de la fuerza ganaba resonancia en algunos sectores; sin embargo, esta solución solamente surgiría en el discurso oficial tiempo después.

El Consejo de Seguridad reaccionó de inmediato con la reimposición de las sanciones, a través de la Resolución 873 del 13 de octubre. Tres días después reforzó el embargo con la institución de un bloqueo naval ejecutado por navíos de Estados Unidos, Canadá, Argentina, Francia, Holanda y Reino Unido.

Las sanciones económicas fomentaron un escenario todavía más miserable para la población haitiana. Muchas de las empresas existentes cerraron, dejando sin trabajo a muchos millares de hombre y mujeres que, sin ingresos, quedaron absolutamente dependientes de la ayuda humanitaria internacional para subsistir. En este escenario, la opción de Jean-Bertrand Aristide de exigir un refuerzo de las sanciones parecía poco adecuada. Él, que se había presentado como líder de los desfavorecidos, modificaba desde el golpe de Estado su discurso protector. De hecho, ya el 3 de octubre de 1991,

cuando se dirigió a las Naciones Unidas, afirmó que el pueblo haitiano estaría dispuesto a morir por la democracia (United Nations, 1996).

Mientras los militares en el poder en Haití se beneficiaban de los errores cometidos por la Administración estadounidense, en Washington esta recibía duras críticas fomentadas por el poderoso *lobby* que defendía a Aristide. El presidente *de derecho* contaba con el apoyo en la retaguardia del *Caucus* negro del Congreso de Estados Unidos, liderado por Kwesi Mfume, y de una parte significativa de miembros del partido demócrata. Aristide también era defendido por Randall Robinson, dirigente de TransAfrica –una organización enfocada en los problemas de política externa que afectaban a negros estadounidenses– que, de hecho, en 1994 entraría en huelga de hambre en defensa del presidente exilado. El antiguo sacerdote disponía también del apoyo de algunas figuras de relieve de Hollywood y de algunos medios de comunicación norteamericanos que le proporcionaban una visibilidad valiosísima. En un contexto de fuerte presión de la opinión pública estimulada por este *lobby* pro-Aristide, la Administración Clinton no tuvo más alternativa que acercarse al presidente depuesto para reafirmar su apoyo al líder.

Sin embargo, la presión ejercida por los partidarios de Aristide en Washington no pasaba necesariamente por una articulación con el primer ministro Malval en el terreno. Este no sabía exactamente qué rol podría desempeñar en las circunstancias existentes.

Mientras en Puerto Príncipe se celebraba la fecha del 30 de octubre que Governors Island había marcado para el regreso de Aristide sin que el retorno del presidente se hubiera concretado, la dinámica entre los perturbadores y los promotores de una solución negociada estaba bastante conturbada. Por un lado, los diplomáticos de Governors Islands –Caputo y Pezzullo– intentaban, con sus equipos, retomar las negociaciones organizando una conferencia nacional a inicios de noviembre de 1993.

Malval manifestaba interés en esta opción, que le permitiría dialogar con parlamentarios, con el sector privado y con algunos diplomáticos que estarían también presentes en la cumbre.

Por otro lado, el propio presidente Aristide perturbaba la búsqueda de un consenso al resistirse a aceptar a Marval como su portavoz, enviando como sus representantes a la conferencia a los abogados Mike Barnes e Ira Kurzban. Al tiempo que rechazaba compartir protagonismo con su primer ministro, Aristide reafirmaba así también que no tenía un deseo real de llegar a acuerdos con los dignatarios ilegales del poder en Haití. Efectivamente, la propuesta de Aristide de resolución de la crisis pasaba exclusivamente por la neutralización de la Junta Militar, dejando a las negociaciones para la paz un rol meramente estratégico en la búsqueda de una victoria en detrimento de un consenso. El presidente pedía así en un primer momento el refuerzo de las sanciones, asumiendo con el tiempo una postura más feroz de defensa de la opción de una intervención militar extranjera (Pezzullo, 2006).

En este escenario, importa también referir la posición de algunos departamentos de la Administración estadounidense —específicamente el departamento de Defensa y la CIA—, que desde siempre se habían manifestado reticentes ante el compromiso con el regreso de Aristide, por no confiar en el presidente como mejor interlocutor para defender los intereses estadounidenses. Estaba claro para varios analistas (Pezzullo, 2006 y Farmer, 1994) que estos sectores habían sido responsables de la retirada poco prudente del *USS Harlan County*, que había herido el camino iniciado en Governors Island.

Decían, por ejemplo, Morley y McGillion: “La Casa Blanca era ambivalente en cuanto a apoyar un líder electo que estuviera comprometido en dar poder a los pobres a través de cambios en la economía, el régimen y el Estado” (1997: 365).

La prioridad, era, evidentemente, más que retornar al orden democrático creado en 1990 con las primeras elecciones libres en Haití, asegurar un ambiente estable, favorable a los intereses estadounidenses en el país.

2.3.4. Iniciativas de diálogo perdidas

La conferencia nacional de noviembre, organizada en Washington, no trajo grandes avances al proceso, pero en su seguimiento el primer ministro Malval entabló un diálogo con sindicatos, partidos, medios de comunicación, militares y empresarios con el objetivo de recuperar un consenso nacional. Como resultado presentó un documento que, no obstante, sería una vez más rechazado por Aristide, intransigente ante cualquier resolución que integrara a los militares o sus partidarios. Aristide bloqueaba así una vez más la búsqueda de una salida consensuada para la crisis por negarse a reconocer a la Junta como un interlocutor legítimo para discutir los destinos de la nación.

Malval contestaría al presidente con una carta de dimisión. Con ella, el primer ministro cesante depositaba también años de fidelidad al antiguo sacerdote, que con la rigidez de su postura permitía arrastrar un *impasse* político que en el terreno se traducía en una crisis humanitaria de proporciones desastrosas. Efectivamente, el presidente insistía en la necesidad de reforzar las sanciones económicas contra Haití. Rechazando vías negociadas que le eran presentadas, apostaba por el embargo porque sabía que al crear condiciones humanitarias más difíciles el panorama catastrófico llevaría a un incremento del número de refugiados que buscaría asilo en Estados Unidos, fenómeno que a su vez ejercería una presión más significativa sobre la Administración Clinton para la resolución de la crisis.

Haití entraba así en 1994 sin primer ministro, en un contexto de crisis política que no ayudaba a solucionar el entramado en el que el país se había envuelto desde el golpe que desintegró el orden democrático en 1991.

Entre las varias iniciativas de acuerdo presentadas al presidente después de la dimisión de Marval, las más relevantes fueron: 1) la presentada por el Grupo de Países Amigos; 2) la Conferencia de Miami; y 3) el Plan propuesto por los parlamentarios haitianos.

El Grupo de Cuatro Países Amigos entregó, a mediados de noviembre, un documento a ambas partes –Aristide y Cédras– donde exigía retomar la senda de Governors Island con la fecha definitiva del 15 de enero para el abandono del poder por parte de la Junta. Amenazaron, si su exigencia no fuera atendida, con un endurecimiento del embargo. Más que todo, este documento sirvió como otra toma de posición, reafirmando la postura de los respectivos países, pero no tuvo la reacción pretendida por las contrapartes haitianas (Pezzulo, 2006).

La Conferencia de Miami, celebrada entre el 14 y el 16 de enero, tampoco logró resultados concretos, pero permitió una vez más abrir un espacio de diálogo. Fue convocada por el propio presidente Aristide, que llamó a representantes haitianos, de las Naciones Unidas y de grupos de apoyo a refugiados, ya que el tema central del encuentro sería justamente la cuestión de los refugiados. Del encuentro salió un documento coincidente en gran medida con los propósitos de Governors Island, con estipulaciones sobre el nombramiento de un nuevo primer ministro y el establecimiento de un nuevo Gobierno de reconciliación nacional, así como una disposición que aseguraba el levantamiento del embargo cuando se concretaran las cláusulas ya previstas en el Acuerdo de 1993.

No obstante el mantenimiento de condiciones similares a las de Governors Island, en Miami se enmendaba el error del primer acuerdo, que se había decidido por el final del instrumento coactivo –las sanciones– antes del abandono del poder por Cédras.

La Conferencia de Miami sufría, sin embargo, de una debilidad muy reveladora resultante de la ausencia de una de las partes del conflicto. Aunque este marco satisficiera al presidente Aristide, que objetaba atribuir legitimidad a los miembros de la Junta, la iniciativa perdía alcance.

La última diligencia de este estilo fue iniciativa de los parlamentarios haitianos, que en buena medida acataban las recomendaciones de la Conferencia de Miami y les intentaban conferir mayor significado con su propia autoridad política. Consecuentemente, el Plan de los parlamentarios condicionaba también el regreso del presidente depuesto a la jubilación del general Cédras y a la ratificación en el Parlamento de la ley que designaba un nuevo primer ministro y de la ley de la amnistía.

Aunque Aristide afirmara estar de acuerdo con las recomendaciones salidas de la Conferencia de Miami, en un giro inesperado y en contra del optimismo de los diplomáticos que sostenían el proceso de negociaciones desde Governors Island se negó a aceptar este Plan. Cuando la delegación de parlamentarios llegó a Puerto Príncipe, el Plan fue aprobado por una amplia mayoría en la Cámara de Diputados. Junto con la Conferencia de Miami, esta aprobación del Plan por todo el Parlamento abrió el debate a un espectro más vasto de la sociedad civil haitiana, integrando el marco institucional, que todavía era reconocido como legítimo tanto por Aristide como por la comunidad internacional. Este fue un paso fundamental en el proceso de resolución de la crisis que, sin embargo, tuvo un impacto reducido por la ausencia de un respaldo firme de los dos líderes enfrentados, Aristide y Cédras (Pezzulo, 2006).

2.4. La inversión de la política Clinton y el uso de la fuerza

En ese trimestre de 1994 las críticas a Aristide se acentuaron ya que las demandas del líder –en un escenario en el que la situación humanitaria en Haití empeoraba cada día– le tornaban entonces en el principal *perturbador* del proceso. Para *Titid* y sus partidarios la vía del uso de la fuerza como forma de remover la Junta del poder asumía una preponderancia tal en su estrategia que imposibilitaba cualquier búsqueda de alternativa negociada.

Tampoco la Administración Clinton se salvaba de acusaciones severas, estimuladas por la esfera mediática que rodeaba a Aristide, de que su política hacia Haití tenía un tono racista traducido en varios millares de muertes violentas en el país caribeño desde el golpe de Estado. Bajo una presión fortísima, la Administración Clinton decidió, por consiguiente, cambiar de postura, hecho que el presidente dejó claro en un discurso el día 2 de mayo cuando dijo que para la Junta era tiempo de dejar el poder (Morley y McGillion, 1997: 374).

La alteración de la política estadounidense seguía las exigencias de Aristide con una petición al Consejo de Seguridad de la ONU de imposición de un embargo total a Haití en paralelo a la congelación de bienes financieros de los militares y asociados que habían apoyado el golpe. El 6 de mayo, la Resolución 917 del Consejo establecía dichas sanciones, aprobadas por unanimidad en el órgano máximo de la organización.

Otra gran alteración de la política de Clinton hacia Haití estuvo vinculada a la cuestión de los refugiados, en gran medida por la presión ejercida por Randall Robinson, que a principios de abril había iniciado una huelga de hambre. La nueva política descartaba la repatriación de los refugiados, quienes esperarían en navíos o en la base naval de Guantánamo a que les fuera concedido el asilo político en Estados Unidos o en otro país de la región. Como era de esperar, este cambio produjo un aumento

exponencial del número de refugiados, que solamente en el verano de 1994 sobrepasó las 20 000 personas.

Mientras tanto, en Puerto Príncipe y aprovechando la ausencia de la mayoría de los senadores –y por lo tanto sin el cuórum necesario–, el Senado aprobaría la designación de Émile Jonassaint para presidente provisional de Haití. Prestigioso *hougan* –líder vudú–, Jonassaint, a pesar de sus 81 años, asumió el cargo con un discurso desafiante que en nada apuntaba hacia la imperativa reconciliación nacional.

Las intenciones de cada una de las partes eran muy claras. Tanto por las respuestas del lado de Aristide como por las del lado de la Junta Militar, parecían haber sido agotadas todas las medidas diplomáticas para solucionar la crisis. Ambas partes demostraban una irreductibilidad que dejaba a la comunidad internacional poco espacio para esbozar un nuevo experimento de negociaciones.

Para la Administración Clinton, por su parte, bajo una presión mediática fuerte y después de la humillación a que se había prestado con el episodio del *USS Harlan County*, urgía actuar en el terreno como medio de estabilizar también el problema de los refugiados. También para la ONU era, en ese momento, fundamental encontrar una solución que permitiera recuperar el orden constitucional en Haití, así como el propio prestigio de la organización, que había visto expulsado el último grupo de sus monitores de la MICIVIH a mediados de ese año.

Naturalmente, tanto para los Estados Unidos como para la ONU, después de la intervención en Somalia, la probabilidad de aceptar un nuevo desafío de esa importancia parecía diminuta. No obstante, importa referir que en 1994 la repercusión en los medios de lo ocurrido en otra zona del mundo volvería a influenciar de manera determinante la estrategia en Haití. Esta vez el escenario era Ruanda y la pasividad de la comunidad internacional ante el genocidio perpetrado en tierras africanas había reabierto el debate

sobre los criterios que guiaban las intervenciones humanitarias. Declarados bastiones del respeto por los derechos humanos –una ONU resurgida de la guerra fría y una Administración demócrata en Estados Unidos– que juntos habían izado el sueño multilateralista, se veían ahora con la responsabilidad de actuar para no repetir el error de la inercia en Ruanda.

En este contexto, el uso de la fuerza como alternativa de resolución del problema haitiano empezaba a ganar fuerza. Sin embargo, en la Administración estadounidense no había consenso en torno a esta opción, rechazada por una importante facción de los diplomáticos involucrados en el asunto haitiano, entre ellos el enviado especial Lawrence Pezzullo, quien supo interpretar que esta opción de Bill Clinton significaba la derrota de la senda diplomática iniciada en Governors Island. Sin más margen de maniobra, el diplomático entregó consecuentemente su dimisión al Departamento de Estado. Fue sustituido por William H. Gray, un defensor de la línea dura, intervencionista, que reunía consenso en el *Caucus* negro del Congreso de Estados Unidos.

El verano de 1994 fue destinado, por los que defendían la intervención, a convencer a sus opositores, al Consejo de Seguridad de la ONU y a la propia opinión pública norteamericana de la utilidad de una intervención militar en Haití. En julio, Madeleine Albright, para entonces embajadora de los Estados Unidos en la ONU, se dirige al Consejo de Seguridad requiriendo la utilización de todos los medios necesarios para la remoción de la Junta. Dijo la diplomática: “Juntos, nosotros –la comunidad internacional– hemos intentado la condena, la persuasión, el aislamiento y la negociación. [...] Hemos dado todas las oportunidades a los líderes de facto de Haití de cumplir sus obligaciones. Pero la paciencia es un bien limitado...” (citado en Von Hippel, 2002: 173).

La fuerza multinacional (FMN) contaba con una ventaja crucial para sostener su legitimidad: el aval del líder *de derecho* Jean-Bertrand Aristide. El día 29 de julio de 1994, Aristide dirigía una carta al secretario general de la ONU apelando al uso de los medios necesarios para la remoción de la Junta del poder. Dos días después, el Consejo de Seguridad, con la abstención de China y de Brasil, adoptaba la Resolución 940, que autorizaba el establecimiento de una fuerza multinacional liderada por los Estados Unidos.

Principales puntos de la Res. 940 del Consejo de Seguridad, 31 de julio de 1994⁶¹

- Condenando la continua indiferencia del régimen ilegal por los acuerdos firmados;
- Preocupado por el grave deterioro de la situación humanitaria en Haití, en particular por la continuación de las violaciones sistemáticas de libertades civiles, por la situación desesperada de los refugiados haitianos y por la reciente expulsión del personal de la misión civil internacional;
- Reafirmando que la meta de la comunidad internacional sigue siendo la restauración de la democracia en Haití y el regreso pronto del presidente legítimo elegido, Jean-Bertrand Aristide, dentro el marco del Acuerdo de Governors Island;
- Actuando bajo el **capítulo VII** de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza a los Estados miembros a formar una fuerza multinacional bajo comando y control unificados y, en este marco, a utilizar **todos los medios necesarios** para facilitar la salida de Haití de la dirección militar, el regreso pronto del presidente legítimo elegido y la restauración de las autoridades legítimas del gobierno de Haití, y de establecer y de

⁶¹ Disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f15f63.html>, consultado el 22 de mayo del 2014.

mantener un ambiente seguro y estable que permita la puesta en práctica del Acuerdo de Governors Island;

- Los Estados miembros deciden que la fuerza multinacional terminará su misión y la UNMIH asumirá la gama completa de sus funciones cuando un ambiente seguro y estable se haya establecido.

2.4.1. El argumento democrático para el uso de la fuerza

Esta Resolución tuvo un carácter inédito: por primera vez en la historia fue concedida por las Naciones Unidas la autorización a los Estados Unidos para hacer uso de la fuerza con el objetivo de remover un régimen del poder y restituir el orden constitucional anterior al golpe de Estado de 1991. La FMN se establecía como una misión de imposición de la paz, estando, así, bajo el Capítulo VII de la Carta, para más tarde ser sustituida por una misión de construcción de paz de la ONU cuando fuera alcanzado un ambiente seguro y estable.

Autorizado ahora por los mecanismos multilaterales, el uso de la fuerza se imponía como la mejor alternativa para la Administración estadounidense, en un cambio drástico de política desde el inicio de la crisis. Según Peter Viggo Jakobsen (2002: 110-129), varias condiciones habían cambiado para que esta alternativa ganara relevancia dentro de la estrategia de la Administración Clinton. El autor las analiza en función de tres variables –el interés nacional, las condiciones de éxito y el apoyo local– y en comparación con lo que había ocurrido en 1993.

En 1993: en el momento del desembarco del *USS Harlan County*, el interés nacional estaba limitado por la incertidumbre de algunos sectores de la Administración en cuanto

al papel que desarrollaría Aristide si volviera al poder. Sin que estuviesen directamente amenazados los intereses estadounidenses en la disputa por el poder en Haití, la Administración se debatía sobre quién favorecería mejor las inversiones estadounidenses en la isla caribeña. El apoyo local en ese momento también era diminuto, sobre todo por no haber concluido todavía el duelo de los *rangers* asesinados en Somalia. Así, sin un interés prioritario en Haití y con una opinión pública hostil, la tercera variable –las condiciones de éxito– fueron, de alguna forma, manipuladas, fomentando la percepción de que los hombres de las FRAPH que se encontraban en el puerto haitiano podrían llevar a cabo un ataque contra el inmenso navío estadounidense.

En 1994: nueve meses después, la situación era ya distinta. La variable que se mantenía más regular era la del apoyo local, que persistía en niveles relativamente bajos. Este dato era tan evidente que Bill Clinton se dirigió de una forma inédita al Consejo de Seguridad para justificar la intervención militar, evitando así la necesidad de presentarse ante el Congreso estadounidense, donde sabía que la acción militar sería vetada. El presidente insistía así en asignar a la intervención un carácter multilateral que, aunque sirviera a los intereses estadounidenses, tenía como prioridad fundamental la defensa de la democracia. De hecho, cuando la hipótesis del uso de la fuerza ganó visibilidad en el debate entre la ONU y los Estados Unidos, Clinton demostró que hubiera preferido que la fuerza fuera de las Naciones Unidas, pero el secretario general Boutros-Ghali consideró que no disponía de recursos militares suficientes para llevarla a cabo,⁶² presionando para que esta fuera liderada por los Estados Unidos.

Clinton consideró así prioritario intentar obtener el apoyo de su opinión pública. Para explicar a los estadounidenses las razones por las cuales su Administración optaba ahora por una intervención militar, y compensando el hecho de no ir al Congreso,

⁶² La opción del secretario general estuvo relacionada con la percepción de una incapacidad de las Naciones Unidas para llevar a cabo un despliegue rápido: sus cálculos identificaron como necesarios de siete a 12 meses para reunir tropas y entre tres y seis para el despliegue (Talentino, 2005).

Clinton se dirigió a la nación con una declaración en la televisión el 15 de septiembre. Entre varias razones, el presidente estadounidense intentó subrayar las que respectaban más directamente a sus intereses nacionales: la protección de las fronteras de Estados Unidos y la necesidad de solucionar el problema de los refugiados, así como la obligación de preservar la estabilidad en el hemisferio, recuperando la credibilidad de los Estados Unidos después del episodio algo humillante del *USS Harlan County* (VV. AA., 1996a). Acentuando que todos los medios alternativos habían sido agotados, Clinton usaba como factor legitimador de la intervención el respeto por los derechos humanos y la democracia. Este hecho no dejó de ser curioso, ya que el asunto de los derechos humanos, que servía también de pilar central justificativo de la actuación de la comunidad internacional en la resolución de la crisis en este momento, había sido anteriormente excluido del debate entre las partes en conflicto, estando, por ejemplo, totalmente ausente en Governors Island.

Pero se trataba ahora de convencer a la opinión pública de que la intervención militar era la única alternativa posible. A ese efecto, Clinton trató también de explicar con algún detalle la alteración profunda a nivel militar de la Fuerza Multinacional (FMN) en comparación con su antecesora UNMIH, que iba a bordo del *USS Harlan County*. Esta vez no habría ninguna restricción al armamento utilizado; por tanto, la tercera variable aquí recuperada del marco de Jakobsen –las condiciones de éxito– era usada como factor persuasivo de la utilidad de la fuerza. Al contrario de lo que había ocurrido en 1993, ahora era fundamental que la percepción de la opinión pública sobre una victoria militar –lo que Talentino llamó “perceived effectiveness” (2005), en español la “percepción de la eficacia”– fuera indiscutible.

El inmenso protagonismo estadounidense en la fuerza de imposición de paz fue muy contestado por los países latinoamericanos, marcados por décadas de injerencias de la

potencia mundial en el hemisferio. Aunque los Estados Unidos –en la persona de su presidente– reafirmaran continuamente el carácter multinacional de la fuerza, la realidad era que de los 20 000 soldados que participarían en la FMN solamente el 10 % no eran estadounidenses. Las contribuciones vendrían de Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Israel, Jordania, Holanda, Reino Unido y varios países de América Central y del Caribe. Ausentes estaban los otros tres Estados del Grupo de Países Amigos: Francia porque estaba involucrada en los Balcanes, Canadá porque había pugnado por una nueva imposición más amplia de sanciones y Venezuela, que estaba en desacuerdo con la intervención. Estados Unidos cumpliría una primera función policial, para después dar paso a otros Estados que en el ámbito de la UNMIH participarían en la estabilización y reconstrucción de Haití.

El verano de 1994 sirvió de preparación para la intervención. El 10 de septiembre el Pentágono hizo pública la descripción de la acción pero sin definir una fecha concreta. Cinco días después, en la referida declaración en la televisión, el presidente de los Estados Unidos dejó una nueva amenaza clara a la Junta haitiana: “El mensaje de los Estados Unidos a los dictadores haitianos es clara: Vuestro tiempo acabó. Partid ahora, o les quitaremos del poder por la fuerza” (VV. AA., 1996a).

2.4.2. La negociación con Carter

Mientras la movilización de las tropas de la FMN estaba en curso, en Haití la Junta seguía impasible. Cuando en agosto el secretario general de la ONU envió un oficial a Haití en una última tentativa de convencer al general Cédras de que abandonara el poder pacíficamente, este rechazó recibirlo. Fue solamente en el último momento, cuando Clinton decidió enviar una misión diplomática, que la Junta haitiana cedió.

El estilo de la misión diplomática era totalmente distinto al de las que la habían antecedido; esta era unilateral, de alto perfil y con carácter de urgencia. Unilateral porque fue establecida por iniciativa estadounidense ignorando el marco de negociaciones encabezado por Dante Caputo. En realidad, los Estados Unidos desconsideraban así, sin explicaciones, el entorno de las Naciones Unidas, que al fin y al cabo les habían ofrecido el imprescindible carácter multilateral de la intervención militar prevista. En la obra que hemos referido de Pezzullo (2006), el autor cita a varios intervinientes que afirman que Dante Caputo y el propio secretario general Boutros-Ghali fueron informados a posteriori del envío de la misión. Marginado de este último esfuerzo diplomático, Caputo presentó su dimisión.

La Administración estadounidense, que optaba así por dirigir unilateralmente el proceso de negociaciones, enviaba a Haití un equipo de alto perfil liderado por Jimmy Carter. El expresidente Carter unía a su elevada experiencia política –específicamente una pericia adquirida en mediaciones de acuerdos de paz de alto relieve– un conocimiento específico sobre el caso haitiano que reforzaba su autoridad. Acompañando al expresidente iban el general Colin Powell y el senador Sam Nunn. No obstante, intentando ser recibido como un mediador neutral, el equipo prohibió la entrada del representante del Departamento de Estado estadounidense durante las conversaciones con los militares haitianos.

Su objetivo era convencer a la Junta Militar de que abandonara el poder sin resistencia antes de que la FMN entrara en Haití. Puesto que esta estaba ya de camino a la isla caribeña, las negociaciones deberían ser expeditas, hecho que venía facilitado por la existencia de un acuerdo ya firmado en Governors Island. Para tal fin, Carter se reunió también con el presidente *de facto* Émile Jonassaint y firmó con él un documento que tenía como meta “evitar la violencia [...], promover la libertad y la democracia, y

forjar una amistad sostenible y mutuamente beneficiosa entre los gobiernos, pueblos e instituciones de Haití y Estados Unidos” (citado por Pezzullo, 2006: 268).

Ideas clave del acuerdo firmado por Carter y Cédras (Pezzullo, 2006: 267-269)

- Los militares haitianos se comprometían a cooperar con la misión militar liderada por Estados Unidos.
- Los que estaban más directamente asociados al golpe de Estado se comprometían a abandonar las armas en una “temprana y honrosa jubilación” bajo la ley de amnistía que debería ser votada en el Parlamento haitiano, tal y como estaba previsto en las Resoluciones 917 y 940 del Consejo de Seguridad, hasta el día 15 de octubre.
- Con vistas a retomar la normalidad, el embargo sería levantado y se convocarían nuevas elecciones legislativas.

El documento fue firmado por Jimmy Carter con la autorización de Clinton. A la Junta Militar le fue también prometido el envío de un mediador que facilitara el debate sobre los detalles del despliegue de la fuerza militar. Mientras los militares haitianos pensaban que así podrían ganar tiempo y evitar la invasión, la realidad contradujo sus aspiraciones. Carter sabía que la invasión estaba en curso y esperaba que la presencia de 20 000 hombres forzara a los detentadores ilegales del poder a cumplir con lo pactado.

La misión diplomática logró en dos días, del 17 al 19 de septiembre, que la Junta abandonara pacíficamente el poder y evitó una llegada hostil de la FMN. Si, por un lado, el equipo de Carter abrió una ventana no violenta para la resolución de la crisis, por otro, es importante resaltar que lo hizo concediendo a la Junta una salida honrosa e impune a través de la amnistía tantas veces rechazada por Jean-Bertrand Aristide, autorizando incluso que algunos miembros de las FADH se mantuviesen en el país si

abandonaban sus cargos. Además, se resolvía la crisis con la firma de un acuerdo entre la Junta y Estados Unidos, excluyendo de esa negociación a una de las partes del conflicto.

Las concesiones ofrecidas bajo presión por la misión negociadora unilateral estadounidense para evitar una situación de guerra dejaban abiertas heridas profundas que perjudicarían una futura reconciliación. Más que eso: ponían en jeque la observancia del respeto por los derechos humanos, que, finalmente, también había sido factor legitimador del uso de la fuerza.

2.5. Sobre la legitimidad de la intervención militar de 1994

“Cuando el Estado de derecho, los derechos humanos y el pluralismo democrático son objeto de los compromisos internacionales, no queda casi nada en términos de instituciones gubernamentales que sea interno”.⁶³

Thomas Buergenthal (citado en Von Hippel, 2002: 92)

El 19 de septiembre de 1994, los primeros 3000 elementos de la Fuerza Multinacional entraron en Haití: la misión llevaba el nombre de Operación Upholding Democracy (“Defender la Democracia”) y se desarrollaba bajo la égida del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Después de la justificación utilizada en Somalia, centrada en cuestiones humanitarias, la operación militar en Haití encontraba su legitimidad en la protección –armada– de los valores democráticos.

⁶³ Traducido del original: “Once the rule of law, human rights and democratic pluralism are made the subject of international commitments, there is little left in terms of governmental institutions that is domestic”.

Indudablemente, la articulación de la diplomacia coercitiva en un primer momento con la intervención de Carter y la vía militar lograron la destitución de la Junta y permitieron el regreso de Jean-Bertrand Aristide el 16 de octubre, tal y como estaba previsto. No obstante, no podemos esquivar una reflexión sobre el rol de las Naciones Unidas en este escenario. La intervención no dejó de levantar interrogantes sobre la coherencia de la postura estadounidense durante todo el proceso y cómo esta condicionó también el papel de la ONU.

Recordemos que en un primer momento fue la OEA quien se batió por una resolución de la crisis haitiana sin un apoyo en la retaguardia más reiterado de las Naciones Unidas. Refiramos también la falta de eficacia y el brutal coste humanitario del principal instrumento coercitivo empleado por la comunidad internacional en los primeros años posteriores al golpe: las sanciones económicas. Estas, más genéricas en una primera etapa, afectaron sobre todo a las clases más desfavorecidas de Haití, agravando la situación de depresión económica que, en última instancia, al incrementar el número de refugiados que huyó hacia Florida, sirvió de impulso final a la intervención militar estadounidense (Skidelsky y Mortimer, 2000: 154).

Solamente más tarde –a finales de octubre de 1993– los Estados Unidos optaron por sanciones más dirigidas a las elites haitianas, con la congelación de sus bienes. No obstante, tampoco este tipo más incisivo de sanciones económicas llevó a la destitución de la Junta, poniendo así en tela de juicio la utilidad de este tipo de mecanismo represor en la disuasión de un comportamiento conflictivo y autoritario. Esto significa que el deterioro acentuado de las condiciones de vida de los haitianos como consecuencia del embargo económico no tuvo ninguna compensación en la mejora de la situación política.

Este era el escenario resultante del embargo, descrito por Linda Polman en una obra de carácter periodístico altamente crítico con la Administración Clinton y con el sueño multilateralista nacido de los escombros de la guerra fría:

La población urbana, sin ingresos, se dedica a vagar por las calles. Antes, muchos de ellos tenían trabajo en las fábricas que producían pelotas de béisbol, productos electrónicos y ropa. Desde que los productos made in Haití sufren el embargo económico internacional todos los fabricantes han ido cerrando sus puertas uno tras otro y se han marchado a otros países latinoamericanos con el firme propósito de no regresar jamás. [...]

El puerto apesta a comida podrida. El muelle está lleno de contenedores con alimentos: la comida y las medicinas no están incluidas en el embargo. Pero los contenedores llevan meses ahí [...] [esperando que] [...] los países que los hayan enviado se lo pidan oficialmente al general Cédras. Los mendigos se amontonan en las calles y las cárceles están llenas de gente a quien no les queda más alternativa que robar para sobrevivir (Polman, 2004: 137-138).

La propia ONU, que las sostuvo, admitiría años más tarde los efectos perniciosos de la imposición de sanciones en Haití, cuando publicó su *Blue Book on Haiti* (United Nations, 1996), en el que repasa seis años de intervención en el país caribeño. La organización afirmó entonces que el embargo había ayudado a depauperar las clases medias y a fomentar el surgimiento de mafias traficantes que se enriquecieron a costa del contrabando de productos embargados.

Pasemos ahora a reflexionar sobre un segundo mecanismo experimentado para la resolución de la crisis: la mediación. Como hemos visto, el conflicto haitiano fue objeto de varios períodos de negociaciones de los cuales solamente el último –entre el 17 y el 19 de septiembre de 1994– tuvo como resultado concreto la renuncia al poder por parte de los miembros de la Junta que lo habían tomado ilegalmente con el golpe de Estado de 1991.

Hemos descrito varios momentos en los que mediadores externos facilitaron el encuentro entre las partes para intentar solventar la crisis. En el mismo año del golpe, asistimos a varios experimentos fracasados, en un momento que podría haber sido aprovechado porque las posturas de los contendientes no se habían solidificado todavía (Zartman, 2005: 185-188).

Pero la base de referencia en todo este proceso sería pactada al año siguiente, en 1992, con el Acuerdo de Washington. Este fue rechazado por la Junta, hecho al que no podrá ser ajena la tardía reacción al golpe por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que, al dejar en manos de la OEA la presión económica ejercida por las sanciones y la presión diplomática de estos momentos de negociación, daba señales de tolerancia a los militares haitianos, que así se acomodaban al poder.

Efectivamente, cuando las Naciones Unidas reforzaron las sanciones en 1993, imprimieron una nueva dinámica al proceso que permitió alcanzar el Acuerdo de Governors Island. Este tuvo varias lagunas estructurales, como la concesión demasiado precoz del levantamiento del embargo u otras que veremos en seguida, pero el fracaso del despliegue del *USS Harlan County* en octubre deshizo la credibilidad de la ONU como garante de lo pactado. El retorno del navío, cuando los riesgos militares de atracar eran mínimos, se tradujo en una inmediata respuesta de la Junta que pasó por una reafirmación impertinente de su autoritarismo y por el rechazo absoluto al Acuerdo.

Pero más que eso, la oportunidad perdida en Governors Island concernió a la ausencia de un debate más amplio sobre los problemas cruciales referidos al conflicto.

Dice Zartman:

Governors Island fue un acuerdo de vista corta sobre la restauración del gobierno, sin una mirada sobre lo que pasaría después. En una sociedad y política profundamente fracturada, ninguna provisión fue tomada para el tipo de medidas de diálogo y

reconciliación que fueron una parte importante de los procesos nicaragüense, guatemalteco y salvadoreño.⁶⁴ (2005: 193)

El autor sigue resaltando que si el Acuerdo quería recuperar el orden democrático, era fundamental que no se hubiera preocupado únicamente por el retorno de la figura del líder, sino que tendría que haber atendido también a las restantes instituciones de gobierno, así como a los diferentes sectores sociales.

Las Naciones Unidas, que en esta etapa estaban ya profundamente involucradas con el proceso de resolución del conflicto haitiano –sin capacidad para extraer lecciones positivas de casos recientes–, permitieron que Governors Island alimentase la deuda de reconciliación de la sociedad haitiana. Además, todo este episodio provocó una mayor rigidez en la postura de los partidarios de Aristide que tuvo varias consecuencias. En el corto plazo hizo más complicado llegar a un consenso y consecuentemente a largo plazo, como veremos, trajo costes pesados para el equilibrio sano de poderes entre estos mismos partidarios y la oposición, cuando *Titid* regresa al poder.

Ningún otro período de negociaciones fue, así, tan exitoso como el inmediatamente previo a la llegada de la FMN, con el expresidente Carter persuadiendo a los militares de la Junta para que abandonaran pacíficamente el mando y el país. No podemos dejar de preocuparnos por la ausencia, en momentos anteriores, de un verdadero *aliciente* en manos de la comunidad internacional capaz de obligar al cumplimiento de los compromisos pactados. En este caso, Carter disfrutó de la amenaza del uso de la fuerza.

En realidad, todo el episodio en torno a la intervención militar en Haití asentó su legitimidad en un marco de valores sostenido por las Naciones Unidas que no necesariamente fue respetado a lo largo de todo el proceso. En nombre de una

⁶⁴ Traducido del original: “Governors Island was a short-sighted agreement on the restoration of a government, with not a glance at what would happen afterward. In a deeply fissured society and polity, no provision was made for the sort of dialogue and reconciliation measures that were an important part of the Nicaraguan, Guatemalan, and Salvadoran processes”.

resolución rápida de la crisis se abdicó, por un lado, de un debate más hondo sobre las causas de la violencia –hecho que en Guatemala no ocurrió, lo que hizo de la MINUGUA una misión innovadoramente positiva, como veremos más adelante–, y por otro se permitió una salida para los militares que no vino a facilitar un proceso de reconciliación y de reconstrucción de Haití como nación sostenible.

La Resolución 940 del Consejo de Seguridad abrió, en términos jurídicos, un precedente cuando posibilitó el recurso a la fuerza para hacer cumplir el Acuerdo de Governors Island. Como explica Luis Peral, se corroboró la “formación de un principio democrático en el Derecho Internacional, un principio que obligaría a los Estados a respetar las exigencias mínimas de la democracia y el Estado de derecho” (Peral, 2004: 2-3).

La intervención militar de 1994 en Haití se inscribió así en un nuevo marco de actuación que solamente podría existir dentro del panorama de la posguerra fría. Tal y como hemos señalado en el capítulo introductorio, el final de la confrontación bipolar dio lugar a un nuevo régimen intervencionista basado en “nuevos principios legitimadores de la autoridad política (derechos humanos y democracia)” (Ruiz-Gimenez, 2005: 112).

La justificación democrática estuvo presente en todo momento en el discurso de Clinton sobre la intervención militar, pero en última instancia esta funcionó sobre todo como una respuesta necesaria a la crisis de los refugiados y a la crisis de credibilidad de los Estados Unidos después del episodio del *USS Harlan County*. Tal y como lo subraya también Peral, la principal preocupación que motivó la intervención fue, más que un escenario humanitario dramático, las consecuencias desestabilizadoras que este creaba en los Estados de la región. A final, la situación humanitaria de los haitianos, que tenía su origen en la ruptura del orden democrático en 1991 y en la instauración de un

régimen autoritario, sirvió de pretexto a la movilización estadounidense, pero la honestidad nos obliga a cuestionar si esta hubiera sido una prioridad en el caso de que los refugiados no hubiesen invadido las costas de Florida.

Y aquí entramos verdaderamente en el que fue el debate esencial de este inicio de los años noventa, sobre el inmenso cambio que significó en la política exterior estadounidense –que a su vez condicionó el marco de actuación de las Naciones Unidas– la coincidencia entre el interés nacional y un cierto altruismo en las relaciones internacionales, al que se dio el nombre de “nuevo orden mundial”.

Como hemos referido, la opción de la fuerza lanzó una discusión en la opinión pública estadounidense, así como dentro de la propia Administración, de donde emergió una facción más dura que rechazaba la posibilidad de que la política externa estadounidense fuera transformada en una “acción social”. Uno de los críticos con la visión intervencionista de Clinton, Michael Mandelbaum, se negó a aceptar lo que llamó una política exterior *a lo Madre Teresa*. Según dijo el autor, esta nueva visión tenía preocupaciones que no entraban en la esfera de la política exterior tradicional, al inmiscuirse en asuntos internos de otros Estados descuidando los intereses nacionales primarios (1996: 17).

Stanley Hoffman fue uno de los que le contestaron, con un artículo en *Foreign Affairs* titulado *In Defense of Mother Teresa: morality in Foreign Policy* (Hoffman, 1996). Decía el autor en respuesta: “Creo, sin embargo, que la distinción entre intereses y valores es una falacia, y que una política que hoy ignorara las crisis internas que afectan a tantos países y pseudoestados tendría consecuencias desastrosas.”⁶⁵ (Hoffman, 1996: 172).

⁶⁵ Traducido del original: “I believe, however, that the distinction between interests and values is largely fallacious, and that policy which would ignore the domestic crises that affect so many countries and pseudostates today would have disastrous consequences”.

Este razonamiento iba directamente en la línea de los discursos del presidente Clinton, como el que pronunció, todavía en la campaña electoral, en la Universidad de Georgetown, en el que dijo que los países democráticos –aquellos en los que los ciudadanos escogen a sus líderes– son mejores socios internacionales en lo que concierne al comercio y a la diplomacia, y tienen menor probabilidad de volverse una amenaza contra la paz (citado en Talbott, 1996: 47).

La tesis de la paz *interdemocrática* fue uno de los pilares fundamentales del proclamado nuevo orden mundial. Dice Ruiz-Giménez sobre este discurso:

Desde posiciones realistas se percibió como un discurso que sólo servía para legitimar y justificar la nueva fase de imperialismo occidental y facilitar que Occidente impusiera su nuevo proyecto hegemónico. Por su parte, el liberalismo lo percibió como producto y reflejo del inicio de una nueva fase de la sociedad internacional más cosmopolita y liberal, con mayor preocupación por los individuos y por la búsqueda, a través de la expansión de la democracia, de un mundo más justo y pacífico (Ruiz-Giménez, 2005: 113).

De hecho, lo que nos parece altamente significativo es que una y otra visión no dejaron de ser válidas en la lectura de una realidad ambigua en que intereses nacionales y un supuesto altruismo se mezclaron, legitimando una nueva capacidad de intervención multilateral en asuntos internos de los Estados. Lo que efectivamente salió de este debate fue la percepción que “el pueblo Americano quiere que la política exterior de su país esté basada en la *idealpolitik* así como en la *realpolitik*” (Talbott, 1996: 49).

Obviamente, en la práctica la base teórica que sostuvo el nuevo orden mundial encontró algunas dificultades, y la superpotencia fue incapaz de mantener una postura que no pecara de ambigua. Este fenómeno también se verifica cuando analizamos el caso haitiano. Como hemos visto, las relaciones de la Administración estadounidense con Cédras –de hecho como habían sido las relaciones con Duvalier y como serían las relaciones con Aristide– no dejaron de revelar una enorme incongruencia.

Lo que es necesario concluir es que, tal y como hemos visto en la primera parte de esta investigación, en los años siguientes al final de la guerra fría las preocupaciones humanitarias –y democráticas– sobrepasaron la rigidez de los principios de la no intervención y de la soberanía. No obstante, sería poco fiel a la realidad aceptar que esta evolución se hizo en contradicción con la corriente de la *realpolitik*. Lo que de hecho ocurrió fue una articulación estratégica entre los intereses nacionales y la defensa de un discurso y prácticas basadas en el respeto por los derechos humanos y la democracia, que a final servía a esos mismos intereses.

Esta articulación trajo algunas innovaciones positivas, de las que Haití guarda algunos ejemplos. Sin embargo, y esto es imperativo retenerlo, la vinculación de la defensa de esos valores a intereses de política nacional frecuentemente abre brechas en el edificio legitimador por la incapacidad práctica de mantener una incontestable coherencia. En el caso de Haití, el respeto por los derechos humanos y por la democracia fue asociado a la necesidad de revertir los efectos del golpe de 1991, justificando así la intervención militar. Justificaciones similares habían legitimado las intervenciones en Liberia en 1990, en el golfo Pérsico en 1991 y en Somalia en 1992. No obstante, una consideración coherente sobre los derechos humanos hubiera requerido una referencia firme a su respeto desde el inicio del proceso –concretamente en Governors Island, cosa que efectivamente no ocurrió–.

Es más, como hemos referido, la reposición del orden constitucional en 1994 se hizo a costa de un proceso de reconciliación enfermizo que condicionó profundamente la nueva etapa democrática y que, con las exigencias económicas de las instituciones financieras internacionales, afectó también a la instauración saludable de un nuevo pacto social entre haitianos.

Las Naciones Unidas, que se vieron involucradas –y, de alguna forma, instrumentalizadas– en este proceso, comparten necesariamente alguna responsabilidad por haber avalado la opción armada. La organización intentó en las etapas posteriores enmendar errores cometidos en esta fase, y más adelante veremos si lo hizo de manera exitosa.

3. Una crisis por resolver

En el capítulo anterior hemos descrito y analizado la labor de la comunidad internacional en la resolución de la crisis haitiana hasta 1994, momento en el que la Fuerza Multinacional (FMN) asumió la responsabilidad de asegurar un entorno seguro y estable que permitiera el regreso al orden democrático anterior al golpe de Estado de 1991.

Aunque con una entrada tardía en el proceso, las Naciones Unidas estuvieron profundamente involucradas en la respuesta internacional a la crisis haitiana. Un equipo de la ONU, articulado por primera vez con una organización regional –la OEA–, estuvo presente en los momentos más significativos de la mediación entre Aristide y la oposición. Fue su aval, con la Resolución 940 del Consejo de Seguridad, lo que permitió el establecimiento de la FMN y que a esta le siguiera una misión de mantenimiento de la paz: la UNMIH.

El capítulo que sigue busca evaluar si el mandato de la FMN y consecutivamente de la UNMIH fue cumplido, pero busca también en términos generales ver si a mediados de los años noventa la estrategia de la ONU hacia Haití fue al encuentro del objetivo amplio que entonces se proponía la organización: la promoción de una paz sostenible.

Veremos, así, las principales implicaciones que tuvieron en la historia haitiana, por un lado, la opción de una misión de imposición de la paz para solucionar el conflicto y, por otro, los mecanismos que le siguieron, que tenían como meta profundizar en el compromiso de la paz, teóricamente en un proceso de reconstrucción y de reconciliación nacional.

3.1. El retorno de Aristide y la estabilidad posible

Casi tres años después del golpe de Estado que había derrocado a Jean-Bertrand Aristide, el día 19 de septiembre de 1994 llegó a Haití la Fuerza Multinacional liderada por los Estados Unidos en la persona del general Shelton. Esta llevaba la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para poner en marcha la Operación Upholding Democracy.

A los pocos días del inicio de la operación, el secretario general de las Naciones Unidas designó a Lakhdar Brahimi representante especial para Haití, cargo que este asumió a partir del 23 de septiembre.

Sin resistencias en el terreno, la FMN no necesitó hacer uso de la fuerza. La misión diplomática encabezada por Jimmy Carter había permitido, como antes hemos subrayado, un abandono pacífico del poder por parte de la Junta Militar. De hecho, Carter permitió que la Operación Restaurar la Democracia (Restore Democracy), que preveía una entrada forzada de la FMN, hubiera dado lugar a la ya referida Operación Uphold Democracy.⁶⁶ Efectivamente, el secretario general, Boutros-Ghali, al describir la actuación de la fuerza indicó que en general esta había sido bien recibida por la

⁶⁶ En inglés *uphold* significa “apoyar”, “conservar”, “mantener”. La modificación del nombre de la operación supuso la puesta en marcha de uno de los planes alternativos para los que la MNF estaba preparada, este más pasivo que el primer plan, que preveía ya una actitud más beligerante: restaurar (*restore*).

población y que rápidamente las FADH habían establecido un diálogo fluido con los militares estadounidenses (United Nations, 1996: 64).

La primera tarea de la FMN fue controlar el aeropuerto y el puerto de la capital, Puerto Príncipe. Esta fue la segunda mayor operación aérea conducida por las Fuerzas Armadas estadounidenses después de la II Guerra Mundial. Para asegurar un entorno estable, fue fundamental controlar también las oficinas del FRAPH en la capital y en Cap-Haitien, en dos ataques que desmembraron en gran medida los focos de la oposición a Aristide (ibíd).

El mandato de la FMN era extremadamente claro, vinculado exclusivamente a cuestiones de seguridad y evitando intervenir en tareas de construcción nacional, que estaban reservadas a la misión de mantenimiento de paz que la sustituiría. Esta limitación de mandato y la consecutiva definición de una estrategia de salida y transferencia de funciones hacia la UNMIH posterior a la intervención fueron vistas como factores de éxito de la operación militar. En efecto, esta misión tuvo costes financieros y humanos limitados y fue ejemplo de una transición bien ejecutada. La cooperación entre militares y civiles fue muy positiva, resultado, en gran medida, de una planificación político-militar coherente (Von Hippel, 2002: 116-122). Esta planificación precedente fue finalmente el factor que apaciguó las dudas del Pentágono sobre la conclusión de la intervención y el temor de la prolongación de la misión.

En efecto, la Fuerza Multinacional fue considerada como una misión de éxito que permitió implantar los mínimos que habían sido acordados en Governors Island. Un mes después de la llegada de las tropas, el Parlamento haitiano votaba la ley de amnistía, los tres hombres responsables del golpe –François, Biamby y Cédras– abandonaban el país y el presidente *de facto* Jonassaint y los miembros de su Gobierno ilegítimo renunciaban a sus cargos políticos. El momento simbólico llegaría el 15 de octubre, en el que, como

estaba previsto, se asistió al regreso del presidente Aristide, lo que posibilitó simultáneamente el levantamiento del penoso régimen de sanciones impuesto por el Consejo de Seguridad.

El orden constitucional era, de este modo, devuelto a los haitianos. A Jean-Bertrand Aristide se le ofrecía la posibilidad de recuperar el cargo y el proyecto que habían sido interrumpidos. El presidente llamó a Smarck Michel como primer ministro –el tercero nombrado por Aristide después de Préval, en 1991, y Malval desde el exilio– y en noviembre el nuevo Gobierno asumió funciones. En los meses de diciembre y enero fue promulgada la ley electoral y la ley relativa a la policía, concluyendo de esta forma el cumplimiento de lo previsto en Governors Island en 1993.

No obstante, si ya habíamos llamado la atención sobre algunas debilidades del acuerdo firmado en la isla neoyorquina que finalmente sirvió de base para la reconstrucción haitiana posgolpe, la verdad es que el hecho de haber tenido como punto de partida una injerencia militar extranjera sin una contrapartida política local no ha perfeccionado el modelo de paz ahí intentado. A final, los haitianos “apenas han tenido influencia en el formato de su nueva democracia” (Mobekk, 2001: 179).

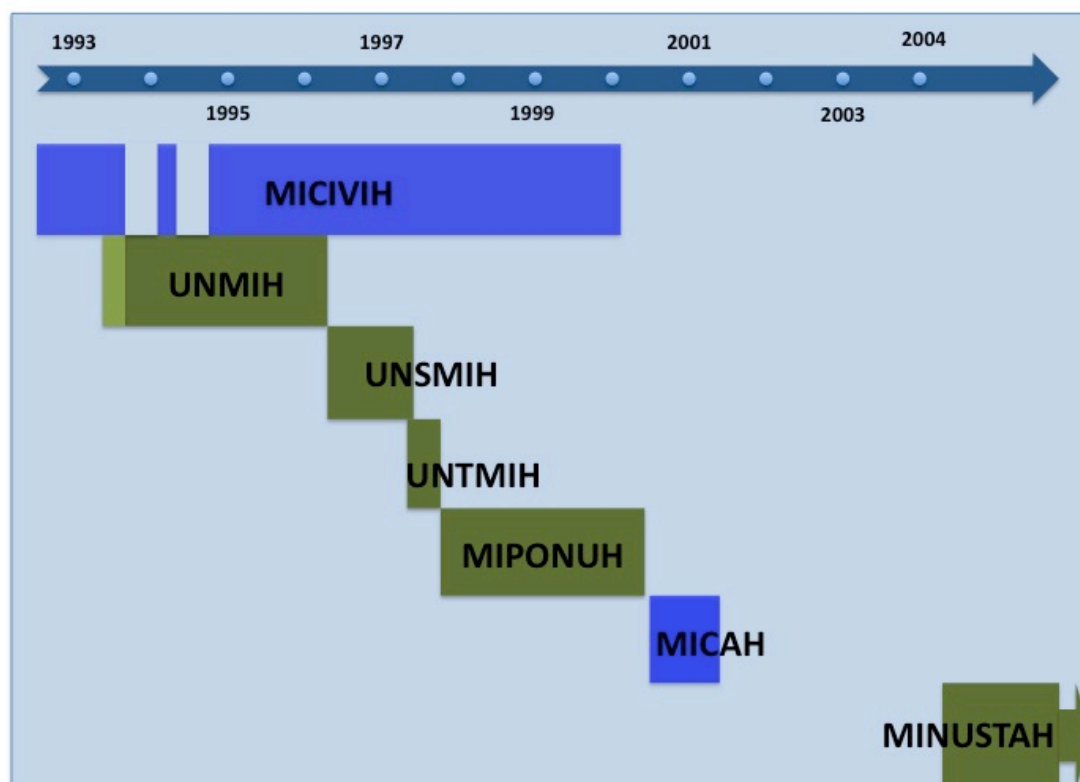
En resumen, es verdad que la FMN logró lo que los anteriores mecanismos de resolución de conflictos de carácter diplomático o económico no habían sido capaces de alcanzar. La implementación de las directrices que Governors Island imponía fue lograda y se consiguió un ambiente estable y seguro, hecho que permitió la entrada en escena de la UNMIH. Pero si profundizamos en la reflexión sobre los años posteriores a la operación militar estadounidense veremos que, lejos de lograr una paz sostenible y duradera, la intervención internacional y, por el liderazgo particular las Naciones Unidas, no consiguieron evitar –como era su objetivo último– el retorno a la violencia.

Uno de los indicadores evidentes de este fenómeno fue el establecimiento consecutivo de misiones de la ONU. Veamos entonces cada una de ellas, inscribiéndolas en un contexto general de inestabilidad que condujo a la segunda destitución de Aristide.

3.1.1. La UNMIH

Figura 5 – Las misiones de las Naciones Unidas en Haití

(del 1993 hasta la MINUSTAH, presente en el terreno desde el 2004)



Cuando la Misión de Paz –UNMIH– recibió los poderes transferidos de la FMN, la ONU ya tenía en Haití una presencia que le confería algún conocimiento del país caribeño. Con la estabilización de la situación política permitida por la Fuerza

Multinacional, el 26 de octubre de 1994 los observadores de la MICIVIH regresan al terreno.

Su mandato concernía hasta entonces a la observación y a la promoción del respeto por los derechos humanos. Como referimos, la MICIVIH había estado presente en Haití desde 1993, como misión conjunta de la ONU y de la OEA. El hecho de estar en el terreno durante los años del golpe de Estado hizo que, en determinados momentos, la MICIVIH hubiera tenido un papel importante como elemento disuasivo de la violencia, como ocurrió con la MINUGUA en Guatemala entre 1994 y 1996, como veremos en la segunda parte de esta investigación. No obstante, su impacto fue comparativamente más limitado que el de la misión guatemalteca ya que, tal como lo refiere Roland Peruse (1995: 133), “el uso de monitores de derechos humanos por la comunidad internacional [...] tiene un valor limitado cuando los perpetradores de dichos abusos no tienen consciencia”.⁶⁷

Cuando la situación política se estabilizó con la intervención de la FMN, la MICIVIH⁶⁸ retornó a Haití, en ese entonces con un mandato más amplio. En ese momento, el principal origen de las violaciones de derechos humanos estaba en la debilidad de las instituciones estatales haitianas. Por consiguiente, la MICIVIH vio su mandato alterado en función de un programa de fortalecimiento institucional dirigido en particular a los sistemas policial, judicial y penitenciario. En este ámbito, la MICIVIH ayudó a informar y a preparar la UNMIH, con la que necesariamente se tuvo que articular a partir de marzo de 1995.

⁶⁷ Traducido del original: “The use of human rights monitors by the international community to discourage human rights abuses by governments has limited value when the perpetrators of such abuses have no conscience”.

⁶⁸ El mandato de la MICIVIH fue prorrogado varias veces hasta julio de 1997.

UNMIH

En 1993, cuando inicialmente fue establecida, la UNMIH tenía como mandato prestar asistencia en la modernización de las Fuerzas Armadas de Haití y establecer una nueva fuerza de policía. Cuando regresa el 31 de marzo de 1995 para asumir las funciones de la FMN, estas incluían:

1. Asegurar la preservación de un entorno seguro y estable.
2. Promover la profesionalización de las Fuerzas Armadas y la creación de un cuerpo autónomo de policía.
3. Garantizar un entorno propicio para la celebración de elecciones legislativas libres y limpias.

Para facilitar la transición, el liderazgo del componente militar de la UNMIH quedó a cargo de militares estadounidenses. Según el secretario general de la ONU, la transición entre la FMN y la UNMIH fue exitosa, sin que los haitianos pudieran notar la diferencia (United Nations, 1996: 72). Alrededor de 4000 elementos fueron transferidos directamente de la FMN al contingente militar de la UNMIH y seis meses después esta estaría completada con la llegada de más de 2000 militares de diversos países.⁶⁹

Paralelamente llegaría a Haití el contingente policial que alcanzaría su cifra máxima de efectivos el 30 de junio de 1995 con 847 elementos, también ellos de países varios.⁷⁰ Tenían como principal función formar a policías que deberían reemplazar a los existentes. En enero de 1995 se había inaugurado la Academia de Policía, que impartía formación de cuatro meses a nuevos policías que constituirían la Policía Nacional

⁶⁹ Antigua, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Canadá, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Honduras, India, Jamaica, Nepal, Paquistán, Países Bajos, Surinam y Trinidad y Tobago (*Blue Book*, 1996: 72).

⁷⁰ Argelia, Argentina, Austria, Bangladesh, Barbados, Benin, Canadá, Djibouti, Federación Rusa, Filipinas, Francia, Jordania, Mali, Nepal, Paquistán, Saint-Kitts-and-Nevis; Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago (ibíd).

Haitiana (PNH). En un año, la escuela formó a 5200 elementos que gradualmente fueron sustituyendo a la policía interina.

El mantenimiento de una relativa estabilidad conseguido por la UNMIH permitió que en 1995 se realizaran varios actos electorales, de acuerdo con lo que suponía el retorno al orden democrático. En una observación superficial, este retorno parecía efectivo. Las elecciones legislativas y municipales tuvieron lugar en el verano de 1995, no obstante algunos problemas logísticos, y las elecciones presidenciales se celebraron con éxito el 17 de diciembre de 1995. Estas últimas permitieron el traspaso de poder pacífico a un nuevo presidente el 7 de febrero de 1996.

Sin embargo, si observamos el proceso de democratización desde una perspectiva más amplia, podemos identificar, aparte de algunos alcances, ciertas fragilidades de la intervención internacional. Veamos atentamente los resultados que tuvo cada uno de sus ejes prioritarios.

Seguridad

Una de las prioridades de Governors Island, como hemos resaltado, era la cuestión de la seguridad. En esa esfera, la FMN condujo algunas tareas propias de una situación de posconflicto, específicamente en lo que corresponde al DDR: desarme, desmovilización y reintegración. En el ámbito del desarme, recuperó más de treinta mil armas, según el último informe de la Fuerza (United Nations, 1996: 66). Pero según otras fuentes (Maguire, 1996: 63) –y de hecho como la realidad vino a confirmar–, la permeabilidad de la frontera con la República Dominicana permitió que después de algún tiempo la entrada masiva de pequeño armamento desestabilizara nuevamente a Haití.

En cuanto a la desmovilización y a la reintegración de antiguos combatientes, respondieron a la necesidad de reformar las FADH y de crear una nueva fuerza policial que sustituyera a las Fuerzas Armadas en lo que respecta a funciones tradicionales de seguridad interna. Esta reconversión de las fuerzas de seguridad significaba también hacer frente al desafío creado por el abandono de los altos cargos de la jefatura militar, que habían dejado a las FADH sin cúpula. La Fuerza Multinacional dejó en manos de su sucesora, la UNMIH, la tarea de establecer una nueva policía, pero facilitó su trabajo al conceder sesiones de formación de corta duración a un equipo de 900 policías que constituyeron la Fuerza Interina de Seguridad Pública (IPSF, Interim Public Security Force).

Importa referir que, por un lado, la diminuta experiencia de los policías interinos y el hecho de que muchos de ellos fueran militares reconvertidos se tradujo en una preocupante ineptitud de la IPSF en garantizar la seguridad interna. Por otro, el debilitado aparato estatal salido del golpe de Estado no ofrecía un sistema judicial y un sistema penitenciario capaces de dar continuidad al trabajo policial.

Finalmente, en el ámbito de la reconversión de militares desmovilizados, la FMN se articuló con un programa elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones para reintroducirlos en la vida civil. Sin embargo, este programa fue muy limitado y al no absorber significativamente a los militares, creó una sensación de incomodidad en este sector. Su desagrado empeoró obviamente cuando Aristide llevó a cabo una de las decisiones más significativas de su mandato, la de disolver las Fuerzas Armadas por decreto presidencial. Aunque era incontestable el papel desestabilizador y represor que el Ejército había desempeñado en la historia haitiana de las últimas décadas, esta no fue seguramente una decisión reconciliadora que facilitara la armonización de las distintas facciones sociales del país.

Democracia

Otra de las grandes prioridades de Governors Island era la estabilización del entorno político. Como hemos referido, el primer paso –hacer regresar a Haití a Aristide y a una serie de parlamentarios que se habían exilado en Estados Unidos– fue cumplido. El plan seguía con la organización de elecciones como forma de chequear si el entorno político era ahora efectivamente más sólido.

Al final de un año de permanencia de la FMN fue posible celebrar elecciones municipales y legislativas que funcionaron como ese símbolo de estabilidad pedido por la comunidad internacional. Si es verdad que las elecciones ocurrieron sin episodios de violencia significativos y con altos niveles de participación, tampoco debemos descartar algunos informes de observadores internacionales que cuestionaron la validez de los escrutinios.

Entre ellos, cabe destacar el informe elaborado por Robert Pastor, un funcionario del Carter Centre que había acompañado al expresidente estadounidense en su misión diplomática en septiembre de 1994 y que en 1995 custodió la misión de observación electoral del centro en Haití. Sus críticas –como las de otros organismos internacionales (Stotsky, 1997)– se centraban fundamentalmente en aspectos logísticos y técnicos, como la falta de edificios adecuados para el ejercicio del voto, la falta de telecomunicaciones de apoyo al proceso electoral o la inexperiencia de los funcionarios electorales. Este y otros informes críticos con las elecciones tuvieron un alto impacto en los medios de comunicación haitianos y estadounidenses, pero la comunidad internacional en general optó por aceptar la validez de las elecciones por considerar que simbolizaban un avance importante en la democracia del país.

¿Pero la realización de elecciones significó realmente que la democracia se estaba consolidando en Haití?

Estamos considerando un acto electoral que fue organizado por un organismo –el Consejo Electoral Provisional (CEP)– que, como su nombre indica, tenía todavía un carácter transitorio y no disponía de recursos suficientes para conducir la empresa de forma eficiente. Los partidos políticos que se presentaban estaban fundamentalmente basados en la personalidad de un líder (ibíd), sin gran experiencia o programa político y con reducido apoyo social. Además, varios de ellos habían, por lo menos, consentido el golpe de Estado de 1991 y se habían beneficiado de las elecciones ilegales de enero de 1993. Tal como recuerda Sonia Alda Mejías (2005: 50): “Después del derrocamiento militar de Aristide, ni los partidos políticos, ni el Congreso, ni el Senado apoyaron el retorno del presidente legítimo de acuerdo a la legalidad constitucional. Muy al contrario se posicionaron abierta y frontalmente a su vuelta”.

En definitiva, la dinámica política mantenía algunos de sus vicios y no serían las elecciones el mecanismo ideal para corregirlos. En efecto, las elecciones no funcionaron de forma alguna como elemento de reconciliación y de reconstrucción nacional, y abrieron nuevamente algunos conflictos latentes. Resta decir que, por ejemplo, la mayor parte de la oposición derrotada no aceptó los resultados de las elecciones y que incluso entre simpatizantes de Aristide la etapa que siguió a los plebiscitos condujo, como veremos, a rupturas importantes.

En estos escrutinios salió dominante la coalición de la Plataforma Política Lavalas (Plataforme Politique Lavalas),⁷¹ que ganó la mayoría de asientos en el Parlamento y de cargos municipales. Sin embargo, los nuevos cargos públicos tuvieron que enfrentar un

⁷¹ Dentro de la PPL el partido que tenía más poder era la Organization Politique Lavalas, liderada por Gérard Pierre Charles (Dupuy, 2007: 135).

aparato estatal inerte, sin funcionarios preparados y sin infraestructuras mínimas debido al saqueo perpetrado por la Junta antes de abandonar el poder. Varios factores condicionaron así el desarrollo sostenible del ideal democrático.

De hecho, podemos incluso argumentar que la calidad de la democracia promovida en Haití en esos años estuvo también considerablemente limitada por las contrapartidas económicas exigidas por la comunidad internacional cuando esta se involucró más profundamente en la resolución de la crisis. Aristide había respaldado en el verano de 1994 un Programa de Ajuste Estructural (PAE) coordinado por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). La restitución del orden democrático fue apoyada con la condición de una serie de medidas que iban en contra de la política económica y social del primer Gobierno de Aristide. El PAE tenía como ejes centrales la privatización de varias empresas estatales haitianas, la liberalización del comercio y la reducción del proteccionismo comercial y una disminución acentuada del gasto público. Esta última medida trajo consecuencias desastrosas para un país sin administración pública, incapaz de proveer los servicios mínimos, que se vio obligado a controlar la ya diminuta dimensión del aparato estatal.

Las prácticas económicas exigidas por la comunidad internacional desestabilizaron todavía más el panorama político-social. Por un lado, al exigir la disminución del gasto público, promovieron un modelo de desarrollo económico poco sostenible. Por otro, apartaron algunos movimientos de base de Aristide (Mobekk, 2001: 179) ya que *Titid*, “el cura de los pobres”, abandonaba así, como contrapartida a su regreso al poder, el discurso influenciado por la teología de la liberación que había marcado el inicio de su mandato. Efectivamente, la adaptación de la economía haitiana y del discurso de Aristide a la agenda neoliberal obstaculizó el refuerzo del Estado haitiano, ya debilitado,

y su cumplimiento de un conjunto de obligaciones del pacto político y social con sus ciudadanos. Por consiguiente, este quedó, una vez más, por erigir.

El nuevo marco político-económico generaba así nuevas tensiones sociales, sin que existiera un espacio institucional eficaz donde pudiesen solucionarse de forma pacífica. En efecto, la fiabilidad de las elecciones como método de verificación de un entorno democrático estable era puesta en duda por nuevos episodios de violencia de carácter político. En noviembre de 1995, por ejemplo, dos diputados cercanos a Aristide –Jean Hubert Feuillé y Gabriel Fortuné– eran tiroteados en las calles de Puerto Príncipe por fuerzas paramilitares asociadas a los golpistas. En realidad, los esfuerzos de la emergente Policía Nacional Haitiana (PNH), así como de la presencia internacional, eran ineficaces para poner fin a la dinámica de la violencia.

Después de las elecciones legislativas de mayo, en diciembre los haitianos fueron nuevamente llamados a votar. Este segundo momento electoral posterior a la intervención militar abrió una fisura en el movimiento Lavalas, que al final vino a ser solamente una brecha más en un edificio político poco sólido. Aristide, como muchos de sus seguidores, defendía que tenía derecho a recuperar los tres años de su mandato presidencial usurpados por el golpe de Estado. Pero una parte significativa de la Organización Política Lavalas, así como de la comunidad internacional, consideraba importante una renovación en el liderazgo del país. Fue por presión especial del consejero nacional para la Seguridad de Estados Unidos, Anthony Lake, por lo que Aristide optó por abdicar de su posición y dejar que unas elecciones designasen al nuevo dignatario que ocuparía el Palacio presidencial.

Esta polémica condujo a la ruptura entre Aristide y su antigua base política –la OPL–, que el líder veía, con disgusto, cada vez más institucionalizada y autónoma. La

OPL cambió de nombre y se convirtió en Organización del Pueblo en Lucha; mientras Aristide, por su lado y con miras a reencontrar un partido centrado en su persona, funda el Famni Lavalas (Familia Lavalas). El enfrentamiento entre la nueva OPL y el Famni Lavalas estaría en la base de la polémica de las elecciones de 1997, que en última instancia sembró las semillas de descontento que condujeron al segundo derrumbe de Jean-Bertrand Aristide años más tarde.

En términos electorales, este enfrentamiento en 1995/96 se tradujo en una baja participación electoral (alrededor del 35 %) por el descontento de las masas populares por el alejamiento de Aristide. De todos modos, los que votaron eligieron al hombre propuesto por el excusa –Rene Préval–, que ejercería su mandato bajo alta influencia de Aristide. Para la comunidad internacional, la toma de posesión de Préval en febrero de 1996, al constituirse como la primera transferencia de poder pacífica y democrática, marcaba un momento de esperanza. Sin embargo, la situación distaba de estar resuelta.

3.1.2. La UNSMIH

Efectivamente, cuando el mandato de la UNMIH termina, la precariedad de la estabilidad política y social era evidente tanto para la ONU como para el Gobierno haitiano. Ambos acordaron establecer una nueva misión para sustituir a la UNMIH. El mandato de la llamada UNSMIH –Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (United Nations Support Mission in Haiti)– empezó en junio de 1996, con término el mes de julio del año siguiente. En comparación, la nueva misión se estableció con una reducción acentuada del elemento humano, así como de los recursos financieros.⁷²

⁷² El presupuesto de la UNSMIH fue menos de un cuarto del de la misión que le precedió.

El mandato de la **UNSMIH** – Resolución 1063 (1996) del CS⁷³

1. Asistir a las autoridades haitianas en la profesionalización de la Policía Nacional Haitiana.
2. Ayudar a las autoridades haitianas a mantener un ambiente seguro y estable conducente al éxito de los esfuerzos actuales de establecer y de entrenar a una fuerza nacional de policía eficaz.
3. Coordinar las actividades del sistema de Naciones Unidas para promover el fortalecimiento institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica en Haití.

A pesar de ello, sumaba a las tareas de la misión precedente el refuerzo del pilar político, con una referencia evidente a la necesidad de un proceso más amplio de reconciliación nacional. Esta segunda misión –todavía bajo los auspicios del Consejo de Seguridad y con carácter de misión de mantenimiento de paz– tuvo como principal desafío las elecciones legislativas de 1997, que originarían una crisis grave dentro del propio Ejecutivo.

De nuevo con una participación electoral muy reducida, el escrutinio dio la victoria al Famni Lavalas, hecho que levantó acusaciones de fraude por parte de la OPL dirigidas al CEP, supuestamente afín a Aristide. La Administración Clinton declaró el acto libre y justo en un primer momento, pero retrocedió cuando percibió que el Famni Lavalas dominaría el Senado, hecho que le permitiría bloquear el Programa de Ajuste Estructural apoyado por la OPL, por Préval y por el primer ministro Rosny Smarth (Dupuy, 2007: 137).

⁷³ Disponible en <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unsmih.htm>, consultada el 17 de abril del 2015.

La OPL optó por boicotear la segunda vuelta de las elecciones, que terminó siendo cancelada por el presidente Préval. La discrepancia sobre los resultados electorales hizo estallar la crisis política y condujo a la dimisión en junio de 1997 de Smarth, que se apartaba así de Aristide. A su vez, la OPL –que dominaba la Cámara baja– bloqueó el reemplazo del primer ministro, paralizando así todo el Ejecutivo.

Este *impasse* duraría hasta 1999, con año y medio de un Gabinete limitado, dirigido por el propio Préval, que gobernaba por decreto. En enero de 1999, el presidente decide disolver la Asamblea y dos meses más tarde consigue formar gobierno apoyándose en la oposición, teniendo como objetivo primordial la organización de elecciones.

El origen de esta crisis política estaba al final, como antes, en la competición –ahora entre distintas facciones del movimiento Lavalas– por el control del aparato estatal, como forma de obtener el estatus y los beneficios que de él derivaban.

La responsabilidad recayó una vez más en Aristide, que rechazaba compartir el poder incluso con gente que antes estaba asociada con él. Como en 1990 había alienado el FNCD, hacía en 1997 lo mismo con la OPL, abdicando nuevamente de sus alianzas tradicionales. Ponía así en cuestión el proceso de reconciliación nacional inaplazable.

3.1.3. Nuevas misiones, viejas funciones

Nuestro argumento va en el sentido de que la propuesta de paz y de democracia que se implantó en Haití primeramente por la FMN liderada por los Estados Unidos y después por la UNMIH se centró en visiones mínimas de estos dos valores –paz y democracia–, al contrario de lo que, después de todo, era el objetivo de mayor compromiso de las Naciones Unidas a partir de los años noventa.

En el inicio de la crisis, en agosto de 1997, la UNSMIH fue sustituida por una nueva misión de mantenimiento de paz en Haití, la UNTMIH –Misión de Transición de Naciones Unidas en Haití (United Nations Transition Mission in Haiti)–. Frente a mayores convulsiones políticas, las misiones de la ONU se retraían una vez más a funciones mínimas de apoyo a la policía. La priorización del enfoque centrado en la seguridad descuidaba una propuesta política de resolución de la crisis.

El mandato de la **UNTMIH** – Resolución 1123 (1997) del CS⁷⁴

- Asistir a las autoridades haitianas en la profesionalización de la Policía Nacional Haitiana.

La UNTMIH no duraría más de cuatro meses y fue suplida en diciembre de 1997 por una nueva misión de cariz preferentemente policial –la MIPONUH (Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití)– que daba prioridad absoluta al componente de la seguridad interna que era ya central en sus predecesoras. La MIPONUH descartaba por vez primera el contingente militar.

El mandato de la **MIPONUH** – Resolución 1141 (1997) del CS⁷⁵

Consistía también en asistir a las autoridades haitianas en la profesionalización de la Policía Nacional Haitiana, pero con un énfasis especial en la asistencia del nivel supervisor y en el entrenamiento de unidades de policía especializadas.

⁷⁴ Disponible en <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untmih.htm>, consultada el 17 de abril del 2015.

⁷⁵ Disponible en <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/miponuh.htm>, consultada el 17 de abril del 2015.

Diría Chetan Kumar sobre el éxito de las misiones en el fortalecimiento policial: “A pesar de los mejores esfuerzos de los peacekeepers, poco había cambiado en Haití como resultado de la intervención, aparte del retorno triunfal de Aristide [...] y de la existencia de una fuerza policial tambaleante y novata” (Kumar, 1998: 45).⁷⁶

El autor defiende que en el bienio 1997/1998 la Policía Nacional Haitiana empezó a prestar un mejor servicio, pero varios problemas seguían desafiando su pleno éxito. Por un lado, en ausencia de un respaldo del sistema judicial y penitenciario que diera respuesta al trabajo policial, la PNH veía su esfuerzo poco productivo. Por otro, una parte significativa de los sucesos de violencia estaban todavía vinculados a cuestiones políticas, aparte de las de cariz criminal (Stotsky, 1997: 197).

Uno y otro problema pueden al fin y al cabo estar asociados a una frágil resolución de las causas de la violencia, poniendo una vez más en evidencia las limitaciones de la ONU en la promoción de una paz sostenible. En efecto, estas limitaciones eran visibles a varios niveles. Si la institución de una policía eficaz se revelaba incompleta, el eje político de la presencia de las Naciones Unidas tampoco presentaba resultados.

Con el regreso de Aristide y una cierta normalización del marco democrático, la primera misión de las Naciones Unidas había realizado un esfuerzo por fortalecer su enfoque político, paralelo al de la seguridad. En 1996, como hemos visto, el mandato de la UNSMIH tenía disposiciones sobre la promoción de una reconciliación nacional y un propósito de fomentar la rehabilitación económica en articulación con todo el sistema de la ONU en el país. Traía también referencias sobre la necesidad de consolidación institucional, de la que fue ejemplo el programa de fortalecimiento del Consejo Electoral Provisional para la preparación de las elecciones de 1997.

⁷⁶ Traducción propia, en el original: “Despite the best efforts of the peacekeepers, little had changed in Haiti as a result of the intervention, aside from Aristide’s triumphal return [...] and the existence of a shaky, rookie police force”.

No obstante, como hemos intentado demostrar, esas intenciones tuvieron resultados muy circunscritos, de tal forma que el mantenimiento de la presencia internacional fue continuamente requerido por el Gobierno haitiano, con la aquiescencia de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Para las autoridades locales, como para las internacionales, la situación estaba manifiestamente por resolver.

Efectivamente, el mencionado Chetan Kumar afirmaría –en un artículo publicado en plena crisis política de 1999 con la dimisión del primer ministro Rosny Smarth– que, al final, la restauración de Aristide en el poder había restablecido las contradicciones existentes (Kumar, 1999).

En definitiva, las misiones internacionales de mantenimiento de la paz en Haití desde 1994 se habían enfocado esencialmente en una sobria e inmediata contención de la violencia, sin una voluntad más profunda de resolución de las causas del conflicto. De alguna forma, en los años siguientes los bandos se fueron reincorporando, estableciendo estrategias y definiendo alianzas. La Policía Nacional Haitiana, foco central de la intervención de las Naciones Unidas, sería utilizada al servicio del conflicto político latente que volvería a reventar algunos años después.

3.2. La historia se repite – El (re) despertar de la violencia

Durante los años de la MIPONUH, las incompatibilidades se acentúan, en particular cuando se va acercando el año 2000, que traía en su calendario dos momentos electorales que nuevamente agrandarían las tensiones.

En mayo del 2000 se celebraron las elecciones legislativas y municipales bajo supervisión de una misión electoral de la OEA. Esta denunciaría en un informe (Dupuy, 2007: 138) que la violencia política preelectoral reflejaba una realidad patente en el

país, con el asesinato de siete activistas de partidos políticos diversos durante el momento electoral. Ataques a los locales de voto, detenciones arbitrarias de candidatos o falta de transparencia al contar los votos formaban también parte de las irregularidades denunciadas. No obstante, la misión electoral optaría por considerar que estas anomalías no incidían sobre los resultados, que habían dado una ventaja incontestable al Famni Lavalas. La Misión de Observación declinaría ejercer funciones en la segunda ronda, prevista para la elección del Senado, por el descrédito del CEP durante la primera ronda.

La incapacidad de las instituciones haitianas para llevar a cabo un acto electoral de forma democrática y segura ponía en evidencia la debilidad de uno de los ejes centrales de la estrategia de la comunidad internacional en Haití. Esta contestaría unánimemente a los hechos con una suspensión de la ayuda externa.

La oposición democrática, por su parte, se erigió en contra de los resultados electorales. En vísperas de la segunda ronda para el Senado, quince partidos políticos de posturas disímiles en el escenario político haitiano –desde la OPL, antes aliada de Aristide, a partidos neoduvalieristas– se reunieron en una nueva formación: la Convergencia Democrática (CD).

La creación de la CD correspondía al proceso embrionario tradicional de la gran mayoría de partidos políticos haitianos: sin un programa definido, con una base social de apoyo diminuta, la formación política se establecía sin una arquitectura institucional sólida, basándose solamente en el asunto que lograba el consenso entre actores tan diversos: un rechazo contundente a Aristide. Los opositores del excura aprovecharon la oportunidad brindada por una crisis social y por un escenario internacional adverso. El

nuevo mandatario de la Casa Blanca –George W. Bush– basaría su primera legislatura, en lo que a Haití concierne, en el fomento del descrédito de Aristide.

Tal y como nos ha contado uno de los entrevistados cercano a Aristide,⁷⁷ el líder haitiano, aunque seguía contando con un apoyo popular muy significativo, se había dejado aislar. Le era imposible mantener la confrontación permanente con tres frentes: la elite, los partidos de la oposición y la superpotencia vecina.

Ante un contexto hostil en varios frentes y sintiéndose debilitado por compartir el poder con otras instituciones, la solución encontrada por el líder haitiano fue encerrarse en su reserva de poder. Aprovechando el que había sido siempre su punto fuerte –la cercanía y el apoyo de las bases populares–, Aristide se va aislando a medida que cruza la línea del autoritarismo.

Bajo críticas cada vez más fuertes de sectores intelectuales burgueses que antes le eran cercanos, Aristide recurre a mecanismos de represión para enfrentar a la oposición.

El resurgimiento de bandas armadas con origen en los barrios periféricos depauperados de la capital –los *chimères*– reproducía un clima de terror similar a los antecesores *Tontons Macoutes* o *attachés*. Aunque las violaciones de derechos humanos no alcanzaran los niveles de ciclos anteriores de represión, el coste del giro antidemocrático de Aristide le salía mucho más caro. Al fin y al cabo, el líder se había alzado con un discurso antiautoritarismo dirigido a las masas, y este estaba entonces asociado a una propuesta económico-social que tampoco se verificaba.

Recordemos una vez más que, estando en el exilio, Aristide había firmado en París con las Instituciones Financieras Internacionales las condiciones de su retorno. Las divergencias dentro del Gobierno sobre la aplicación más o menos rígida del Programa de Ajuste Estructural estuvieron en el origen de la crisis política de los últimos años de

⁷⁷ Entrevista en Port-au-Prince a actor de la sociedad civil, el día 24 de junio del 2008.

la década de los noventa. Erosionaron simultáneamente las relaciones entre la clase política y la mayoría empobrecida, socavando el apoyo a Aristide de amplios sectores de la población.

El antiguo sacerdote se defendía entonces restringiendo el poder a quien se le oponía, sobrepasando la frontera de la legalidad democrática. Ejemplo manifiesto de esta situación fue el asesinato de Jean Dominique, una de las voces contestatarias más respetadas de la radio haitiana. Simpatizante de Aristide desde sus años antidualieristas, Jean Dominique era hasta la fecha un símbolo de la ya poco frecuente independencia de los medios. Su muerte fue asociada a sus críticas crecientes al líder haitiano, de quien se había alejado en estos años de inestabilidad democrática.

Este era el contexto dicotómico de la crispación: Aristide había aceptado algunas condiciones impuestas por las IFI, perdiendo con ello aliados tradicionales a la izquierda. Pero el escenario de creciente represión alimentaba la intolerancia nacional e internacional ante el líder.

La transición del poder en los Estados Unidos con la victoria republicana tampoco favorecía la imagen de Aristide. La nueva administración Bush no confiaba en él y estaba dispuesta a fortalecer su oposición, tanto interna como internacional.

Las elecciones de noviembre del 2000 en Haití enseñaron, no obstante, que la mayoría popular seguía avalando al eterno líder, eligiéndolo para la Presidencia. Aunque la legitimidad del resultado del escrutinio jamás haya sido contestada internacionalmente, la oposición interna no lo ratificó. Cuando, en febrero del 2001, Aristide asume formalmente la Presidencia, la Convergencia Democrática opta por establecer un Gobierno paralelo a cargo de Gérard Gourgue (Dupuy, 2007: 148). Gourgue tenía como propuesta inicial el retorno del Ejército como forma de asegurar el

apoyo de un sector todavía protagonista –aunque para entonces de una forma camuflada– de la dinámica política haitiana.

Esta postura sirvió para acentuar la incompatibilidad entre Aristide y la oposición, incentivando a la OEA a asociarse al CARICOM en la búsqueda de una solución negociada para la crisis. No obstante, sus resultados fueron nulos, en gran medida por la estrategia de la CD de no cooperación con Aristide. Si oficialmente la base del conflicto estaba para la CD en los resultados de las elecciones de finales del 2000, la lucha de la oposición tenía como objetivo forzar a Aristide a abandonar el poder, ya que sabía que una victoria por las urnas sería imposible.

Peter Hallward, en una de las obras más críticas con la política internacional hacia Haití, cita a Luigi Einaudi, el mediador de la OEA, sobre la postura de la CD: “Los grupos de oposición democrática tienen miedo a las elecciones, porque si libres y justas ocurrieran en el país, es seguro de que el partido en el poder las ganaría”⁷⁸ (citado en Hallward, 2007: 87).

En julio del 2001, enfrentamientos armados entre elementos del antiguo Ejército y de la Policía Nacional Haitiana minaban la confianza en la posibilidad negociada para salir de la crisis. En diciembre del mismo año, el Palacio Nacional Presidencial era atacado por hombres armados con el uniforme del antiguo Ejército. Simpatizantes de Aristide contestarían con una ola de violencia contra miembros de la oposición.

Haití recuperaba así una dinámica conocida, con ambos bandos desacreditando las instituciones políticas, incapaces de absorber el conflicto de forma no violenta. Por su lado, la Convergencia Democrática obstaculizaba las negociaciones y el normal funcionamiento de la actividad política. Aristide, aunque usara un discurso oficial más

⁷⁸ Traducción del original: “The democratic opposition groups are afraid of elections, because if free and fair were to take place in the country, it is certain that the party in power would win”.

conciliador, nada hacía para evitar la transferencia de las divergencias al plano violento. Ganaban así protagonismo los *chimères* y la PNH, cada vez más corrompida y politizada.

El contexto que llevó al segundo golpe de Estado contra Aristide en el 2004 evidenciaba la falta de éxito de la intervención internacional en Haití. La secuencia de misiones había hecho desde la UNMIH una reducción gradual, partiendo de la premisa de que el conflicto estaba ya resuelto. El levantamiento de dos bandos con referencias a los que se habían enfrentado en 1991 afirmaba lo contrario.

En esta secuencia, la MIPONUH fue sustituida por la MICAHA –la Misión Civil de Apoyo en Haití– en marzo del 2000. Esta marcó un cambio de rumbo en las misiones en el país, ya que dejaba de estar bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para recibir el mandato de la Asamblea General. Mantenía los propósitos de consolidación de la estabilidad presente en las misiones antecedentes, pero tenía reforzada su articulación con la MICIVIH, la Misión Civil ONU/OEA que se reservaba su rol de monitoreo del respeto por los derechos humanos. El mandato de la MICAHA contenía también una disposición sobre la facilitación del diálogo entre la comunidad internacional y los actores haitianos (Rey Vich, 2005: 130).

El mandato de la **MICAHA** – A/RES/54/193 (1999) de la AG⁷⁹

1. Apoyar el proceso de democratización y prestar asistencia a las autoridades haitianas con el desarrollo de las instituciones democráticas.
2. Ayudar a las autoridades haitianas en la reforma y el fortalecimiento del sistema judicial de Haití.

⁷⁹ Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/54/193>, consultado el 17 de abril del 2015.

3. Apoyar los esfuerzos del Gobierno de Haití para profesionalizar a la PNH.
4. Apoyar los esfuerzos del Gobierno de Haití encaminados a la plena observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
5. Prestar asistencia técnica para la organización de elecciones democráticas y colaborar con el Gobierno de Haití en la coordinación de la asistencia bilateral y multilateral.

Si la situación política condicionaba el éxito de la MICAH, el hecho de que estuviera bajo la égida de la Asamblea General y no del Consejo de Seguridad como las misiones anteriores le retiraba capacidad de incidencia política. Las violaciones de derechos humanos alcanzaban niveles de otros tiempos, tal y como lo reportó Human Rights Watch: “Una creciente intolerancia política era evidente en varias protestas violentas de partidarios del [...] Presidente Jean Bertrand Aristide, así como ataques armados a figuras políticas y a un líder activista de derechos humanos” (citado en Hallward, 2007: 154).⁸⁰

El análisis que autores como Dupuy hacen del inicio del milenio en Haití ayudan a explicar el deterioro de la situación. Intentando mantener su reserva de poder, Aristide había evitado persistentemente la institucionalización de sus organizaciones partidarias. En la ausencia de una jerarquía o disciplina partidaria, el Famni Lavalas se fraccionó en grupos que rápidamente empezaron a rivalizar entre sí, en una trama de corrupción al servicio de intereses personales (Dupuy, 2007: 145).

En un contexto de contestación creciente, la reemergencia de elementos asociados al duvalierismo y al antiguo Ejército con injerencia en una oposición de carácter más

⁸⁰ Traducción del autor del original: “Increasing political intolerance was apparent in several violent protests by supporters of [...] President Jean Bertrand Aristide, as well as armed attacks on political figures and a leading human rights activist”.

democrático contagiaba a los distintos círculos vinculados a Aristide. Si aparentemente el presidente controlaba inicialmente a la PNH, a las bandas de *chimères*, a su partido, el líder fue perdiendo gradualmente su influencia en estos sectores a medida que estos retiraban beneficios particulares de sus reservas de poder.

En este escenario, Aristide iba perdiendo legitimidad internacional. Las Naciones Unidas optan por retirar la MICIVIH, la misión civil más duradera en el país, en diciembre del 2000, y más tarde por desmovilizar, en febrero del 2001 a la MICAH, interrumpiendo la sucesión de operaciones de paz que había comenzado en 1994. Los principales donantes también contestaban a la inestabilidad con la congelación de la ayuda al desarrollo, que condicionaban ahora a la resolución de la crisis, debilitando todavía más la economía más frágil del hemisferio occidental.

La OEA, frente a la impotencia en la solución del *impasse* por la vía negociada, adoptó el 22 de septiembre del 2002 la Resolución 822, que proponía una serie de pasos para salir de la crisis (Langlais, 2005). Esta resolución preveía un programa de desarme y de investigación judicial relativa a los actos violentos de diciembre del 2001 –del ataque al Palacio Presidencial y consecuentes incidentes–, así como un programa de reparación a las víctimas de los mismos. Aparte, suponía el establecimiento de un nuevo Consejo Electoral Provisional consensuado por todos que asumiría la responsabilidad de la organización de una nueva ronda de elecciones legislativas y municipales. Finalmente, preveía la normalización de la ayuda financiera para Haití.

Según varios autores con posturas muy disímiles (de Dupuy [2007] a Hallward [2007]), la iniciativa fue bloqueada una vez más por la Convergencia Democrática. Esta desencadenó una manifestación en contra de Aristide en la cual participaron varios millares de personas y que degeneró en actos de violencia esparcidos por todo el país.

En el último mes del 2002 fue fundada una nueva formación política, el Grupo 184, vinculado a la CD y como ella financiado por internacionales y vivamente en contra del presidente. El Grupo se disponía a aceptar la Resolución 822 de la OEA si el Gobierno creaba las condiciones para un entorno estable que garantizara el buen desarrollo de elecciones. No obstante, esta posición servía sobre todo para poner en evidencia la falta de voluntad y de capacidad de Aristide de estabilizar la situación, puesto que el Grupo 184 sabía de antemano que jamás podría vencer en un acto electoral frente a Aristide. La postura reconciliadora de los dos movimientos –Grupo 184 y CD– era fundamentalmente retórica, como de hecho vino a demostrar el rechazo de la CD a la oferta de Aristide en enero del 2003 de integrar un Gobierno de coalición.

Simultáneamente, también diversas organizaciones sociales de izquierdas se levantaban en contra de lo que consideraban un distanciamiento de Aristide de la causa de los más desfavorecidos. El líder había perdido, en el afán de mantenerse en el poder, su contenido ideológico.

3.2.1. El segundo golpe contra Aristide

La desesperación de uno y otro bando del conflicto condujo a una escalada de la violencia. En septiembre del 2003 Amiot Metayer era asesinado en Raboteau, en una clara manifestación de la degeneración política en Haití. Metayer había sido miembro del Lavalas desde 1991 y fuerte partidario de Aristide hasta el 2002. Se había erigido en cacique local en la zona de Gonaives, controlando el puerto con la aquiescencia del presidente a cambio de ofrecer los servicios de una milicia autónoma contra opositores de Aristide: el Ejército Caníbal.

Presionado por la OEA, Aristide fue obligado a encarcelar a Metayer en el verano del 2003. En agosto su *ejército* logró liberarlo por la fuerza (Rey Vich, 2005: 131). Al mes siguiente Metayer fue asesinado y sus seguidores acusaron a Aristide de la orquestación del homicidio. El hecho hizo estallar una revuelta encabezada por el Ejército Caníbal con actos continuos de violencia en la zona de Gonaives. Este grupo cambiaría su nombre a Front de Resistance de Gonaives pour le Renversement de Jean-Bertrand Aristide (Frente de Resistencia de Gonaives por el Derrumbe de Jean-Bertrand Aristide).

La revuelta coincidió con una propuesta infeliz por parte de los parlamentarios del Famni Lavalas de cambiar la Constitución haitiana de forma que permitiera un tercer mandato al presidente.

Dupuy describió así la situación:

Aunque los partidarios de Aristide y la policía contestaron a estos hechos con aún más violencia, se ponía de manifiesto por primera vez desde 2001 que el gobierno había perdido la ayuda de sectores significativos de la población y que la fuerza había balanceado decisivamente a favor de la oposición.⁸¹ (Dupuy, 2007: 167)

La pérdida de control por parte del Gobierno y su ejercicio de poder aleatorio facilitaron un consenso entre sectores cada vez más amplios de la sociedad haitiana. Ataques contra estudiantes que se manifestaban, persecuciones de la policía a la prensa independiente en un clima de impunidad instituida crearon un caldo de cultivo intolerable para la oposición, fuera ella de carácter más o menos democrático.

⁸¹ Traducción del autor, del original: “Even though Aristide supporters and the police responded to these developments with even more violence, it became clear for the first time since 2001 that the government had lost the support of significant sectors of the population and that the momentum had swung decisively in favour of the opposition”.

En entrevista,⁸² varias personalidades de la vida política haitiana defendieron que la oposición violenta que terminó derrocando al presidente fue solamente una pequeña facción que aprovechó una movilización popular generalizada contra el autoritarismo de Aristide.

Bajo una atmósfera tensa y la amenaza de guerra civil, en enero del 2004 el CARICOM y la OEA intentaron los últimos esfuerzos diplomáticos para resolver la crisis. Ese mismo mes se generalizó definitivamente el conflicto armado, con varios brazos rebeldes enfrentándose a las fuerzas gubernamentales. Los grupos de oposición eran profundamente híbridos y englobaban desde movimientos populares y sociales no violentos a exmilitares e incluso fuerzas menos transparentes con intereses políticos exclusivamente al servicio de redes criminales vinculadas al narcotráfico. Por más difusa que fuera su composición, el derrocamiento del líder era inevitable. El rechazo de la comunidad internacional a la destitución del presidente por la fuerza no tenía repercusiones en el terreno.

Exelementos del FRAPH se unieron a la rebelión bajo el liderazgo de Guy Philippe –para entonces exilado en la República Dominicana–. Formaron el Frente de Resistencia de l’Antibonite y tomaron Gonaïves. De allí fueron avanzando hasta Cap-Haitien y de ahí a Puerto Príncipe, sin que la llamada a la movilización de sus *chimères* pudiera proteger a Aristide.

En la madrugada del 29 de febrero del 2004, los Estados Unidos facilitaron la salida de Aristide hacia el exilio en la República Centroafricana, lo que provocó una fuerte polémica sobre si su salida había sido impuesta por extranjeros o consensuada. Por segunda vez, el líder haitiano veía abreviado su mandato presidencial por un golpe de

⁸² Entrevistas realizadas entre junio del 2008 y julio del 2009.

Estado. El retorno a la violencia como solución política evidenciaba por un lado que el conflicto que las Naciones Unidas creían haber resuelto con la transición iniciada por la Fuerza Multinacional y las consecuentes operaciones de mantenimiento de la paz estaba todavía por tratar. Pero el retorno a la violencia mostraba por otro lado que las distintas facciones de la sociedad haitiana habían rechazado las instituciones democráticas para solucionar sus divergencias. El desvío autocrático del presidente Aristide era síntoma de este fenómeno, tal y como lo era la combinación de movimientos sociales democráticos con brazos armados vaciados de contenido ideológico.

El proceso de *peacekeeping* liderado por las Naciones Unidas desde 1994 manifestaba sus limitaciones. Como afirmaba Kuman, “no había paz que mantener”⁸³ (1998: 48), no por la falta de un conflicto que al final era manifiesto, sino por la ausencia de un proceso real de reconciliación social y política, capaz de construir una paz sostenible a partir de un mínimo denominador común.

3.2.2. El posgolpe del 2004

Con la salida de Aristide, fue el presidente de la Corte Suprema –Boniface Alexandre– quien asumió el puesto de presidente interino. En el cargo, pidió a las Naciones Unidas el envío de una fuerza de paz. A semejanza de lo que había ocurrido diez años antes, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una fuerza multinacional, por la Resolución 1529, de 29 de febrero del 2004. La denominada Fuerza Multinacional Interina integraba una vez más a militares de Estados Unidos, incluyendo también contingentes de Canadá, Francia y Chile. A la luz de lo que había ocurrido antes, la resolución suponía también el establecimiento de una misión de la

⁸³ En el original “there was no peace to keep”.

ONU que, como la UNMIH, tendría como objetivo dar continuidad al trabajo de la Fuerza Multinacional.

Con respecto al marco institucional local, en Haití fue creado un “Consejo de Sabios”, compuesto por siete personalidades de prestigio, para elegir un Gobierno de transición. Para el cargo de primer ministro fue entonces escogido Gérard Latortue, un exfuncionario de la ONU, que constituyó un Gobierno de gabinete con la intención cumplir su meta prioritaria de organización de nuevas elecciones.

El CARICOM fue la excepción en la comunidad internacional al no aceptar inmediatamente el Gobierno de Latortue, forzando a la OEA a expresar oficialmente su preocupación con los hechos en torno a la salida de Aristide.⁸⁴

En un escenario algo nubloso, la entrada de una nueva misión de las Naciones Unidas volvió a obviar negligentemente un proceso más profundo de resolución del conflicto. Todavía Dupuy sobre el tema:

[L]as Naciones Unidas asumieron un papel de mantenimiento de la paz más que de mediador. La misión principal de la ONU era trabajar con la Policía Nacional Haitiana para pacificar Haití más que negociar una resolución pacífica de un conflicto entre un gobierno en el poder y una oposición apoyada por el extranjero⁸⁵ (Dupuy, 2007: 173).

El aparente mecanismo de reconciliación encontrado fue un pacto en torno a la transición política celebrado entre gente de distintos sectores de Haití, marginando sin embargo al Famni Lavalas: la paz que salió del golpe de Estado no dejaba de estar concebida al final por un modelo unilateral. Era, como siempre, la paz de los vencedores sobre los vencidos.

⁸⁴ Resolución 2058 de la OEA.

⁸⁵ Traducido del original: “the United Nations assumed a peacekeeping rather than a mediating role. The UN’s main mission was to work with the Haitian National Police to pacify Haiti rather than to negotiate a peaceful resolution of a conflict between a government in power and a foreign-backed opposition”.

Para responder a la necesidad creada por la Resolución 1529 del Consejo de Seguridad, el 30 de abril el mismo Consejo aprobaba el establecimiento de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití –la MINUSTAH– por la Resolución 1542 (2004). Esta debería asumir las tareas de la Fuerza Multilateral Provisional el 1 de junio del 2004.

3.3. La MINUSTAH – Un séptimo intento de construir la paz

El marco temporal propuesto por este trabajo de investigación sugería aprovechar el 2004 como límite posterior, ya que en ese año coincidieron el cierre de la MINUGUA en Guatemala (como veremos en el capítulo siguiente) y el inicio de la MINUSTAH con el segundo golpe de Estado contra Jean-Bertrand Aristide.

En ese marco, el golpe y la nueva misión de la ONU parecen confirmar nuestra hipótesis sobre el fracaso de una década de intervención de la organización en Haití. Repasamos aquí con brevedad algunos cambios fundamentales asumidos por la MINUSTAH que, consideramos, manifiesta un intento de corregir errores cometidos anteriormente. Más adelante profundizaremos en la reflexión sobre la misión, sus debilidades y fortalezas frente a un contexto que hereda de las intervenciones anteriores, como forma de evaluar también los resultados de diez años de esfuerzo de la ONU de resolución del conflicto haitiano. Sirve ahora este primer retrato de la MINUSTAH para terminar una descripción de los hechos que marcaron la historia del país y la intervención externa en su intento de construir la paz.

El contexto al que se enfrentó la MINUSTAH era extremadamente adverso. La situación política resultante de la segunda destitución de Aristide en diez años se

inscribía en un escenario marcado por un Gobierno de transición huérfano, sin vínculos a los principales partidos políticos, y por la reemergencia del poder militar como factor desestabilizador. A una compleja reorganización de las fuerzas políticas y al retorno de la violencia como forma de combate entre ellas se sumaron múltiples obstáculos a la estabilidad de Haití, de carácter socioeconómico, humanitario y de seguridad.

A los diez años de empezar una presencia prácticamente consecutiva de misiones de mantenimiento de paz en Haití, la ONU pretendió con la MINUSTAH dar respuesta a las limitaciones de aquellas que habían sido sus antecesoras.

El **mandato de la MINUSTAH** –Res. 1542 de 30 de abril del 2004 del CS–⁸⁶ tenía tres ejes fundamentales:

1. Mantener un entorno seguro y estable, que comprendía la asistencia a la Policía Nacional Haitiana, un programa de DDR (desarme, desmovilización y reintegración) y otro de asistencia al Estado de derecho.
2. Apoyar el proceso político, con referencias al desarrollo institucional y a la organización de elecciones.
3. Proteger los derechos humanos.

Este mandato permitía acumular en sí funciones muy variadas de carácter policial en paralelo a las tentativas de fortalecer las instituciones gubernamentales para que pudieran recuperar un mínimo de consenso y estabilidad.

En lo que respecta a su composición, la MINUSTAH correspondió también a un compromiso más rotundo. Superó los niveles de recursos humanos de la progenitora UNMIH, acentuando la vertiente policial: contaba con una fuerza inicial de 6700

⁸⁶ Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1542%20\(2004\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1542%20(2004)), consultada el 17 de abril del 2015. Para información más detallada sobre la misión ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>, consultada el 17 de abril del 2015.

militares y de 1600 policías. El liderazgo de la misión fue también novedoso, con los países latinoamericanos –Chile, Argentina y Brasil– asumiendo el protagonismo, con especial relieve para el último, en gran medida motivado por el deseo de fortalecer su rol de potencia regional, así como su papel dentro de las Naciones Unidas en un momento en que se debatía ya la reforma de la organización y la apertura del Consejo de Seguridad a nuevos miembros permanentes.⁸⁷

Aunque el despliegue inicial hubiera sido lento, tal y como lo fue la recaudación de fondos de ayuda internacional, ambos fueron finalmente impulsados por los brotes de inestabilidad en las chabolas de las afueras de Puerto Príncipe vinculadas al expresidente Aristide. El débil programa anterior de desarme y de desmovilización de las bandas armadas permitió que la generalización del uso de armamento ligero favoreciera la extensión de la violencia criminal en los barrios más pobres, lo que exigía una actuación más urgente del contingente internacional.⁸⁸

Contando igualmente con un contingente civil de mayor volumen, la propia estructura de la misión desarrolló un enfoque distinto al de las anteriores misiones, en lo que se suele denominar “enfoque comprensivo”. Leininger (2006) lo asoció a un concepto de paz más amplio que implica la articulación de mecanismos de resolución de conflictos con los de reducción de la pobreza, asumida esta como factor generador de violencia. La autora lo asocia, desde nuestro punto de vista acertadamente, a un cambio fundamental en el discurso y en las prácticas con el propósito de fomentar una paz durable y sostenible o, como diría Galtung, positiva. Veremos más adelante si esos cambios se vienen traduciendo a final en una mayor eficiencia.

⁸⁷ Según un diplomático brasileño en Haití, la participación brasileña tuvo también que ver con la necesidad de Brasil de “renovar competencias al mismo tiempo que mejoraba su imagen internacional, recuperando una experiencia militar que estaba estancada desde la II Guerra Mundial”. Entrevista realizada el 18 de junio del 2008.

⁸⁸ De hecho, el combate a bandas criminales vendría a ser uno de los mayores logros de la MINUSTAH cuando en el 2007 condujo una operación nocturna en Cité Soleil y Matissant que permitió la detención de una buena parte del liderazgo criminal.

Como ocurriera diez años antes con la UNMIH, la MINUSTAH fue establecida como reacción a un golpe de Estado que puso en peligro el edificio democrático. Si la UNMIH abrió el precedente a las intervenciones multilaterales autorizadas por las Naciones Unidas en nombre de la reposición del orden democrático, la MINUSTAH asumía la tarea de “apoyar el proceso constitucional” absorbiendo también la función de la verificación del respeto por los derechos humanos que anteriormente estaba a cargo de la MICIVIH, complementaria a las misiones de *peacekeeping*. Pero con el enfoque comprensivo, la MINUSTAH alargó su ámbito de influencia a un tercer sector, el del desarrollo. En este sentido, la misión intentó articular en el terreno tres esferas fundamentales –seguridad, construcción del Estado y desarrollo– en el que es actualmente el modelo de las Naciones Unidas en la promoción de un concepto extenso de paz. Este modelo, al que se viene llamando modelo liberal de paz,⁸⁹ supuso un plan complejo e integrado que se tradujo en la extensión de la intervención de la misión a ámbitos cada vez más amplios de la política haitiana.

Si la séptima misión de las Naciones Unidas en Haití intenta corregir algunas de las limitaciones de sus antecesoras, no estuvo y no está exenta de contradicciones. En gran medida, esas contradicciones evidencian un marco ambiguo de actuación en el que recaen muchos de los esfuerzos de la organización en la promoción de una paz durable. Dos características de la MINUSTAH llaman a la reflexión: por un lado, el hecho de ser todavía y fundamentalmente una misión militar; por otro, el hecho de invertir sus esfuerzos de construcción del Estado y de la democracia a partir de un marco institucional frágil y de los actores políticos que a este tienen acceso.

⁸⁹ Ver capítulo introductorio sobre la evolución del modelo de paz de la ONU.

En el terreno, este esquema encuentra sus dilemas. La misión vuelve a partir de un diagnóstico a nuestro entender erróneo –compartido aun así por varios entrevistados, tanto nacionales como internacionales–⁹⁰ de que la situación en Haití no corresponde a una de posconflicto.⁹¹ Importa subrayar aquí una de nuestras reflexiones clave sobre el caso haitiano: si no ha habido propiamente una guerra civil en Haití, sí que hubo un conflicto político que en determinados momentos asistió a la utilización de la violencia armada como instrumento de mantenimiento o toma del poder, por actores identificados. De hecho, fue la violencia política armada lo que justificó la intervención internacional militar en Haití. Y si gradualmente los rasgos de la violencia en el país asumieron también un cariz criminal –fenómeno que exigiría un contingente policial más que militar–, son los vínculos que el crimen organizado mantiene con la esfera política los que siguen justificando la significativa presencia internacional. En buena medida, los militares se mantienen para asegurar una contención mínima de la violencia, más que para solucionar de una forma más profunda los problemas latentes.

Muchos entrevistados haitianos coincidieron en dirigir fuertes críticas a la presencia militar de la misión, reclamando, algunos, de hecho la necesidad de Haití de recuperar su plena soberanía. No obstante, al mismo tiempo reparamos en la preocupación, transversal a todos los sectores entrevistados, de que una salida precoz de la MINUSTAH posibilitara el retorno a la violencia o autoritarismo de años anteriores.

“Todo el mundo aspira a que la misión se vaya, pero ahora es imposible”.⁹²

“La MINUSTAH es vital para Haití: crea un ambiente estable, organiza elecciones, controla los *gangs*, lo que permite al gobierno y a las agencias [internacionales] trabajar, crea condiciones para gobernar”.⁹³

⁹⁰ Ver a título de ejemplo de la defensa de esa tesis el informe de Amélie Gauthier (2008).

⁹¹ En esta cuestión polémica, algunos entrevistados comparten nuestra perspectiva de que “el diagnóstico [de la situación realizado por la MINUSTAH] está mal hecho, por eso no va a resultar”, entrevista a académico haitiano, realizada el 19 de junio del 2008; o “hace todavía falta realizar un diagnóstico”, entrevista a diplomático en Haití, el 24 de junio del 2008.

⁹² Entrevista a representantes de una organización de la sociedad civil, el 17 de junio del 2008.

De alguna forma, esta es una evidencia más de que las divergencias que anteriormente estuvieron en el origen de los golpes de Estado de 1991 y 2004 no están apaciguadas. Faltó, y sigue faltando, un proceso amplio de debate nacional que permita la reformulación de la dinámica política en función de los intereses de una mayoría que sostenga un proyecto estable.

Esta preocupación fue igualmente confirmada por la gran mayoría de entrevistados haitianos, que afirmaron que existía “la necesidad de dejar a los haitianos generar su proyecto nacional”⁹⁴ y que “no se construyó una visión nacional del modelo de paz [a instituir] [...], este no puede ser calcado”.⁹⁵

Al enfocar su eje político en la organización de elecciones y en la reedificación de las instituciones estatales *motu proprio*, la comunidad internacional liderada por la MINUSTAH va a permitir únicamente que las elites reorganicen sus alianzas y se reconstituyan como titulares de poder, sin una apertura real del espacio político. La reconfiguración de estas alianzas va a permitir que el poder económico y político se vaya redistribuyendo entre exduvalieristas, expartidarios de Aristide y una minoría de independientes en un entramado confuso vaciado de carga ideológica y sin un proyecto común para el país. Estos siguen marginando a sectores más progresistas o emergentes en la escena política.

La elite en el poder es fundamentalmente la que fue responsable de los grandes momentos de transición –desde la caída de Duvalier a las caídas de Aristide–. De este modo, los cimientos democráticos en los que la MINUSTAH basa su reconstrucción estatal perpetúan una distribución del poder que margina a liderazgos más jóvenes y a

⁹³ Entrevista a funcionario de la MINUSTAH, realizada el 25 de junio del 2008.

⁹⁴ Entrevista a activista político haitiano, realizada el 16 de junio del 2008.

⁹⁵ Entrevista a miembro de la clase política, realizada el 17 de junio del 2008.

sectores con un proyecto más coherente para el país que ponga en cuestión los intereses instituidos. Como dijo un entrevistado haitiano, “la MINUSTAH dejó perpetuar los esquemas del Estado autoritario, consintió que se mantuvieran”.⁹⁶ Y otro interlocutor, este representante de una organización internacional, señaló en este contexto que “[la ONU] no dio la oportunidad a la clase media, intelectual, de apropiarse del proceso de transición y de proponer una visión”.⁹⁷

Al final, la falta de apertura de espacios políticos sigue permitiendo el bloqueo de proyectos políticos más coherentes, en una lucha por reservas de poder en la que la corrupción y los intereses privados siguen ejerciendo un papel determinante.

Dejamos aquí estas primeras líneas críticas a la misión encuadradas por el marco temporal de nuestra investigación, cuando en el 2004 vemos la historia volver al inicio con un nuevo golpe y una nueva estrategia de resolución. La MINUSTAH intentó en su inicio dar respuesta a los errores cometidos en el pasado. No obstante, su configuración prometió algunas debilidades a medio plazo, que intentaremos desarrollar más adelante. El rechazo a leer Haití como una situación de posconflicto ha obstaculizado los esfuerzos de la misión: al intentar esta responsabilizarse de tareas de reconstrucción encuentra impedimentos estructurales en un país que todavía no ha gestionado su conflicto político.

⁹⁶ Entrevista a representante de una organización de la sociedad civil, realizada el 17 de junio del 2008.

⁹⁷ Entrevista a representante de un organismo internacional en Haití, realizada el 20 de junio del 2008.

Capítulo 2. Guatemala

Una de las premisas esenciales de toda la investigación para la paz es la que otorga especial importancia al estudio de las raíces del conflicto como punto de partida para su transformación y resolución pacífica. Lo observamos cuando nos acercamos a la perspectiva de Johan Galtung, que usó el lenguaje de la ciencia médica para adaptar el marco del diagnóstico / pronóstico / terapia a la investigación para la paz, recordando la importancia del estudio de los antecedentes para identificar los síntomas, sea para prevenir conflictos, sea para resolverlos.

Es con este propósito con el que nos atrevemos, en el capítulo anterior y ahora en este que entra, a tratar los principales contornos de las contiendas políticas vividas en Haití y en Guatemala que originaron intervenciones de las Naciones Unidas para la promoción de la paz.

Después de intentar articular la descripción de los hechos en Haití con un análisis a la luz de la propuesta teórica que asumimos al inicio de esta investigación, nos proponemos ahora desarrollar un análisis equivalente sobre el conflicto guatemalteco.

De la comparación de los dos casos, trataremos de ir al encuentro de la confirmación de nuestra hipótesis: que la intervención de la ONU por el acercamiento al concepto de paz positiva de Galtung se hizo más eficaz cuando no solamente lo aceptó como retórica, sino que le fue más fiel en términos de operacionalización en la práctica.

El capítulo anterior sugiere que, en Haití, un abordaje limitado de la resolución del conflicto, al desatender las causas profundas de la disputa política violenta, ofreció un modelo de paz débil que se reveló incapaz de evitar el retorno a la violencia y a la inestabilidad política. Por oposición, intentaremos observar si en Guatemala la

estrategia de ampliar las negociaciones para la paz y la refundación de un nuevo marco social y político para el país facilitaron un modelo de paz más estructurado y sostenible.

Esta comparación por contraste busca así presentar dos escenarios conflictivos que, aunque distintos, tienen sus similitudes y que encuentran su punto común al ser campos de actuación de la ONU bajo un mismo discurso, bajo un mismo paradigma.

Intentaremos así que el caso de Guatemala invite a una lectura sobre las debilidades del caso haitiano y que por contraste alimente la reflexión que aquí queremos desarrollar sobre la eficacia de los mecanismos de resolución de conflictos de las Naciones Unidas.

1. Un primer abordaje al conflicto guatemalteco

Empezamos entonces por la observación analítica del conflicto guatemalteco, que durante más de tres décadas marcó de forma indeleble el día a día de Guatemala y el perfil político, económico y social de ese país centroamericano.

¿Hasta dónde debemos remontarnos para entender cómo se fueron consolidando las desigualdades y las exclusiones que marcaron la historia de Guatemala y que se constituyeron como el principal factor de inestabilidad? Las raíces de la estructura social discriminatoria, injusta y racista que condujo al conflicto armado entre el Ejército y varias fuerzas guerrilleras que emergieron en la segunda mitad del siglo XX se pueden encontrar, en última instancia, en la herencia dejada por la colonización española.

No es despreciable para el análisis que nos ocupa el hecho de que Guatemala se inserta en una región antes dominada por indígenas mayas, colonizada por España a partir del siglo XVI. Las estructuras sociales heredadas de la época colonial garantizaron a una minoría descendiente de los colonizadores españoles –llamados “ladinos”– la primacía en las esferas política, económica y cultural, lo cual creó una fractura decisiva que se mantuvo y se mantiene, relegando a la mayoría indígena a una marginalidad indiscutible. Como en Haití, estas raíces lejanas fueron las primeras semillas de un conflicto que victimó a doscientas mil personas, protegido por el silencio característico de lo que se torna vida corriente. Centrémonos en tiempos más recientes de la historia del país para comprender qué condiciones específicas permitieron que se intentase romper con una arquitectura social desigual y racista que había asumido ya contornos de normalidad.

1.1. La Revolución de 1944

Esta reflexión nos lleva necesariamente a los años cuarenta del siglo XX, cuando un movimiento popular condujo una Revolución de carácter democrático y nacionalista que rompió con una historia de poder autoritario en la Guatemala nacida del régimen poscolonial. El papel protagónico de la protesta fue asumido por los movimientos obrero y estudiantil, que contestaron en las calles a la incapacidad del Gobierno de Jorge Ubico –en el poder desde 1931– para hacer frente a la crisis económica instalada (Jonas, 2000).

En 1944, ante un momento de tensión social extrema, Ubico respondió como mejor estaba preparado: huyendo del marco de la legalidad, el Gobierno estableció el estado de excepción y suspendió la Constitución. Esta respuesta permitió proporcionar a la oposición el consenso de que carecía, causando finalmente la caída de Jorge Ubico y el inicio de un nuevo ciclo político en Guatemala. Los pilares que sostenían el régimen anterior –como el trabajo forzoso de los indígenas, piedra angular de la economía del país hasta el momento– fueron derribados inmediatamente y las libertades fundamentales instauradas.

En las primeras elecciones libres de esta nueva era fue elegido uno de los ideólogos de la Revolución, que se presentaba como el candidato de un “socialismo espiritual”. Juan José Arévalo, respaldado por más del 80 % de los votos, apostaba por un nuevo papel del Estado, centrado en dos vectores esenciales y complementarios: 1) el rol de promotor de la modernización agrícola e industrial; y 2) el liderazgo de una serie de reformas innovadoras con el fin de establecer un Estado de bienestar capaz de proporcionar servicios básicos como la sanidad o la educación (Aguilera y Torres-Rivas, 1998).

Las políticas propuestas por el Gobierno de Arévalo afectaron directamente a los intereses de la oposición conservadora, acostumbrada a disponer del aparato del Estado para beneficio propio. La insatisfacción de la elite económica se acentuó cuando entró en vigor la Ley de Arrendamiento Obligatorio, que exigía a los grandes propietarios la transferencia de tierras no cultivadas. Es, sin embargo, durante el segundo Gobierno de la Revolución, que llegó al poder en 1951 –bajo la jefatura de Jacobo Árbenz, elegido a través de escrutinio libre y justo–, cuando la respuesta a un endurecimiento de la política gubernamental en materia de reforma agraria se hizo sentir, con la entrada en escena del Gobierno de Estados Unidos.

La intervención de los EE. UU. estuvo relacionada con el hecho de que el mayor propietario de tierras en Guatemala en los años cincuenta era la United Fruit Company (UFCO), una multinacional norteamericana que contaba en su lista de socios con elementos de los altos cuadros de la CIA y de la Administración de los EE. UU. La UFCO sería, así, uno de los mayores perjudicados en caso de que la reforma agraria propuesta por Árbenz siguiera adelante. Tal cosa no ocurrió, ya que en 1954 el coronel Carlos Castillo Armas dirigió, desde Honduras y apoyado por la Administración estadounidense, un golpe de Estado que terminó con el proyecto modernizador y democrático en Guatemala (Padilla, 2001).

Si la justificación de la Administración Eisenhower pasó por la inscripción del golpe en Guatemala en la estrategia anticomunista de los EE. UU. en su “patio trasero”, la verdad es que se trató también de la defensa de intereses privados norteamericanos en América Central.

Cerrado el ciclo de una década revolucionaria en Guatemala, Castillo Armas tomó el poder y abolió las reformas sociales que los gobiernos de Arévalo y Árbenz habían

promovido. El proceso de reforma agraria en curso fue dismantelado y la oposición perseguida, obligada a buscar la vía clandestina o el exilio. Estaban así diseñados los trazos generales de un conflicto social que en los años sesenta adoptaría el perfil de una confrontación armada que se prolongaría durante más de tres décadas.

La cúpula militar tomaba el control absoluto del país, con el establecimiento de una red de lealtad con otros centros de poder de cariz conservador –concretamente la elite empresarial y la Iglesia católica, que apoyaron el Gobierno militar para evitar una posible entrada del comunismo en Guatemala–, lo que permitió a la jerarquía militar poder acumulativo que rápidamente se extendió también a la primacía en el dominio económico.

Este Gobierno, basado en un sistema de privilegios, optó por un modelo económico sostenido por la exportación de bienes primarios –como el café y el banano, producidos a gran escala– que acentuó las desigualdades económicas que el país ya padecía. Permitió igualmente la acumulación de capital por la elite económica y militar, a costa del deterioro de las condiciones de vida de los pequeños campesinos, sujetos a sueldos miserables y a la necesidad de renunciar a la producción de alimentos básicos en nombre de las grandes culturas agroexportadoras.⁹⁸

El escenario que en estos años se fue dibujando evidenció las raíces de un conflicto social que venía madurando en Guatemala. El creciente poder y prosperidad de la elite militar contrastaba con la acentuación de la pobreza y de la marginalización política de una amplia mayoría de la población guatemalteca, ambos fenómenos especialmente críticos en el sector indígena, que representaba, como hoy todavía, más de la mitad de los habitantes del país (Marti i Puig, 2004).

⁹⁸ Sobre el crecimiento económico en los años cincuenta y sesenta del siglo XX en América Central, ver por ejemplo Martí i Puig (2004: 86-98).

La contestación popular se hizo sentir, atacando al Gobierno por su connivencia con la institucionalización de la corrupción y por su inoperancia y responsabilidad frente a la profunda crisis económica a la que el país asistía. Cuando la tensión social empieza a amenazar la estabilidad, la oligarquía en el poder, sin tener un proyecto para dar respuesta a las demandas de sus ciudadanos, encontró en el uso indiscriminado de la violencia contra toda la oposición la única solución para ocultar sus debilidades.

1.2. La instauración del Estado contrainsurgente y el surgimiento de las guerrillas

Coincidimos con Edilberto Torres-Rivas (1998) cuando el autor propone el año de 1963 como un nuevo momento crucial en la explicación del origen del conflicto armado guatemalteco. Según el autor, después del golpe de Castillo Armas en 1954, Guatemala entró, como hemos visto, en un período de crisis política basada en una indefinición gubernativa que solamente promovía la inestabilidad. Los disturbios cesaron cuando el general Ydígoras Fuentes lideró un nuevo golpe de Estado, nivelando la situación política del país por la fuerza de las armas y dejando el poder definitivamente en manos del Ejército.

Sin un proyecto político sólido y carente de imaginación para enmarcar la oposición democrática, el Estado instituido con el golpe de 1963 no hizo más que desencadenar un círculo vicioso de represión-insurgencia-represión que tardó treinta y tres años en sanar. “A partir de ese momento, el Estado es ‘ocupado’ por el ejército, no sólo en el control del poder Ejecutivo sino en el diseño operativo del espacio público, que va cubriendo toda la vida política de la nación” (Aguilera y Torres-Rivas 1998:17).

Torres-Rivas explica cómo la debilidad del Estado se tradujo en el uso de la violencia como instrumento único para el mantenimiento del orden social, compensando el Estado con la coacción lo que le faltaba en consentimiento. El autor admite que fue el Gobierno de Guatemala el que dio inicio al ciclo de violencia mediante la activación preventiva de medidas de contrainsurgencia –concretamente como una reacción a lo que ya estaba ocurriendo en los países vecinos y con el apoyo de la superpotencia norteamericana en el marco de la lucha anticomunista–, hecho que alimentó el descontento social y promovió el caldo de cultivo ideal para el surgimiento de una oposición armada. De hecho, en Guatemala los mecanismos de contrainsurgencia y los movimientos de oposición armada al régimen son casi simultáneos, sirviendo los primeros a la instauración de un Estado de terror muy eficaz, desde el inicio profundamente desproporcionado frente a las amenazas que se le presentaban.

Es precisamente en 1963 cuando los EE. UU. ayudaron a elaborar un Plan de Defensa Interno para Guatemala y concretaron un programa de apoyo al Gobierno militar –el Military Assistance Program– de suministro de armamento y entrenamiento militar a las nuevas fuerzas armadas y de seguridad guatemaltecas. Con este apoyo, creció un Estado contrainsurgente basado, por un lado, en un inmenso aparato de vigilancia y, por otro, en la preparación de las fuerzas armadas y de seguridad para la guerra de guerrilla. Para el pilar fundamental de la vigilancia contribuyeron concretamente una significativa inversión en la red nacional de comunicaciones y la colaboración forzosa de civiles, institucionalizada en las que se llamarían más tarde Patrullas de Autodefensa Civiles (PAC), responsables no solamente de la muerte de miles de guatemaltecos, sino también de la corrosión de los vínculos de solidaridad y confianza entre la población (Aguilera y Torres-Rivas, 1998).

En este marco de brutal represión, y sin encontrar un espacio legítimo en la arena política, la izquierda guatemalteca, inspirada por un nuevo escenario regional marcado por el triunfo de la Revolución cubana en 1959, optó por la lucha armada para desafiar al régimen. El panorama político era, en algunos aspectos, relativamente similar en todo el continente y la alternativa propuesta por Fidel Castro y Che Guevara, al tener éxito en Cuba, había abierto una brecha en la impotencia de la izquierda latinoamericana al derrocar el *statu quo*. El impacto de la victoria en Cuba se hizo sentir un poco por toda América Latina, lo que dio como resultado la multiplicación de movimientos insurgentes, como ocurrió también en Guatemala.

En noviembre de 1960, el Gobierno de Guatemala sufrió un intento de golpe de Estado encabezado por un grupo de oficiales del Ejército. Aunque la empresa de los revoltosos se saldara con un fracaso, lo cierto es que el golpe de Estado fomentó la articulación que faltaba entre los movimientos de izquierda clandestinos y la acción guerrillera.

Esta articulación fue, de hecho, una de las singularidades de la lucha armada guatemalteca: mientras que en otros países los movimientos insurgentes se apartaron de los partidos políticos de izquierda por las divergencias sobre los métodos de oposición, en Guatemala, el partido comunista –PGT, Partido Guatemalteco del Trabajo– optó por unirse a la lucha armada. Fue el diálogo entre la oposición en el exilio –los dirigentes del PGT y los exmilitares huidos después del golpe de 1960– lo que hizo posible que se sentaran las bases para la instauración de un movimiento insurgente.

Uno de los principales frentes de oposición al régimen fue protagonizado por el movimiento estudiantil, que sufrió el día 12 de abril de 1962 un asalto del Ejército que terminó con la vida de varios jóvenes militantes. La violencia desproporcionada por

parte de las fuerzas gubernamentales en este caso particular de la confrontación con los jóvenes estudiantes quedó guardada simbólicamente como el punto culminante de agotamiento de la imagen del régimen, a principios de los años sesenta. Uno de los movimientos insurgentes que aparecieron en este contexto homenajeaba con su nombre a los estudiantes víctimas de este ataque. En 1963, el Movimiento Doce de Abril se unificó con otros dos grupos armados (el Movimiento Revolucionario Trece de Noviembre –MR13–, liderado por los exoficiales del golpe de 1960, y el Movimiento Veinte de Octubre) para conformar el que sería años más tarde uno de los grandes actores del proceso de paz: las FAR, Fuerzas Armadas Rebeldes.

Más tarde, por discrepancias ideológicas, un pequeño grupo, coincidente en gran medida con el antiguo MR13 y liderado por Yon Soza, rompió con el liderazgo de las FAR (en ese momento en la persona de Turcios Lima) y abandonó el departamento de Zacapa, donde estas se concentraban, para acercarse a la zona de Itzabal. Será en estos dos territorios donde se centrará la insurgencia en su primera fase; ambas regiones de predominio ladino. Solo más tarde las guerrillas asociarían sus demandas a la causa indígena y desviarían su área de actuación hacia las zonas de influencia maya.

La primera fase de insurgencia no fue, evidentemente, la más exitosa, con diferentes movimientos de enorme dificultad para hacer frente al poderío de un Ejército profesional y con una doctrina cada vez más coherente. Sin un mando centralizado y con una base social y territorial de apoyo limitada, incapaz de asegurar un grado mínimo de protección, los diversos grupos guerrilleros pecaron de ineficacia organizativa y de falta de experiencia de combate. Trataron de compensar la falta de una estrategia militar con una dosis de voluntarismo e idealismo que, si mantenía la motivación de los combatientes, no llegaba para contrarrestar la fuerte respuesta del Estado.

Entre 1966 y 1968, el Ejército del Gobierno levantó la primera gran campaña de contrainsurgencia, con el suministro y la formación de los Estados Unidos, poniendo fin en ese bienio a los primeros intentos empeñados, pero todavía muy débiles, de movilización de las guerrillas. Ya entonces la estrategia del Ejército pasó por la creación de grupos forzosos de vigilancia civil que denunciaban la red de solidaridad que se establecía en torno a las guerrillas. En 1969, estas se declararon oficialmente extintas y hasta 1973 “la actividad guerrillera prácticamente desapareció del ambiente político del país” (Balconi, 2004: 71).

En un proceso de aprendizaje de los errores del pasado, los movimientos guerrilleros de la segunda etapa de la insurgencia optaron por una estrategia y una base territorial distintas que les permitieron una integración social más profunda. Centrándose en las zonas política y económicamente excluidas, de claro predominio indígena, donde el Estado solamente estaba presente en forma de pequeños y dispersos contingentes militares, las guerrillas desarrollaron lazos de ayuda mutua con las poblaciones locales, fortaleciendo así vínculos de fidelidad con sus ideales políticos. Se acercaron a las poblaciones mayas y las ayudaron “en tareas agrícolas, con técnicas diferentes, para mejorar los cultivos; formándolas en cuestiones básicas de salud, de educación, etc.” (Balconi, 2004: 71), sustituyendo incluso al Estado en el suministro de servicios mínimos.

La nueva estrategia de las guerrillas pasaba, así, por crear en un primer momento un cuerpo de militantes y simpatizantes que las protegiera en esta etapa de implantación, claramente centralizada en territorios apartados de la atención del Ejército, para facilitar una segunda etapa de ataque ocasional a las fuerzas armadas estatales. Las principales

guerrillas de esta segunda fase de insurgencia eran tres, con la primera y la última abajo enunciadas asumiendo con mayor evidencia esta nueva estrategia:

1. Organización del Pueblo en Armas (ORPA), liderada por Rodrigo Asturias (de seudónimo Gaspar Ilom) y con influencia en los departamentos de Quetzaltenango y San Marcos, en el sureste de Guatemala.
2. Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), dirigida por Ricardo Ramírez de León (un ex-FAR que usaría el seudónimo de Rolando Morán y sería, como Ilom, uno de los protagonistas del proceso de paz de los años noventa), territorialmente confinado al Altiplano,⁹⁹ a la costa del Pacífico y a la zona de la capital.
3. Las resucitadas FAR, inspiradas, en esta fase, en la guerra popular revolucionaria vietnamita, que regresarían al panorama de la lucha armada un poco más tarde que estas otras dos guerrillas, ya a finales de los años setenta, concentrándose en la zona norte de Petén.

En la transición a la década de ochenta se verificó un fuerte impulso al desarrollo de los movimientos guerrilleros, específicamente por la influencia que ejercieron determinados fenómenos regionales. Como se ha referido, la historia de Guatemala es indisociable de la de sus vecinos centroamericanos y para toda la región el final de los años setenta y el inicio de los ochenta fue una época especialmente transformadora en el plano político.

En 1979, en Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) derrumbaba el régimen autocrático dinástico de la familia Somoza, que había llegado al

⁹⁹ El Altiplano es la región que se encuentra entre la Sierra Madre y la Sierra de los Cuchumatanes, en la mitad sur del país, y ocupa cerca de un cuarto de la superficie de Guatemala. Aquí se concentra más de la mitad de la población (Guía do Mundo, 1997), hecho que hace visible el relativo distanciamiento del EGP de la estrategia de implantación antes referida.

poder en 1936 con el apoyo de la Administración de EE. UU. y gobernado durante tres generaciones. Veinte años después de la victoria triunfante de Fidel Castro en Cuba, la historia se repetía con la llegada al poder por la fuerza de las armas de un movimiento guerrillero de izquierda, esta vez creando una ola de entusiasmo en toda la región de América Central.

Este entusiasmo se vino a reflejar en El Salvador –donde el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) condujo, en 1981, una “Ofensiva Final” contra el Ejército gubernamental– y también en Guatemala, siendo que los primeros años de la década de los ochenta estuvieron marcados por el momento de mayor intensidad guerrillera en el país.

En aquellos años, la lucha armada afectaba a alrededor del 80 % del territorio nacional. El método preferido por las guerrillas pasaba por el ataque permanente a símbolos e infraestructuras del Estado, por la exigencia de un impuesto de guerra por lo general dirigida a los grandes terratenientes y por el secuestro selectivo, siendo estos dos últimos mecanismos las mayores fuentes de ingresos que sostenían los movimientos armados.

En un momento de especial debilidad del régimen y simultánea expansión de la actividad guerrillera, los tres movimientos identificaron como principal obstáculo para su objetivo final –tomar el poder por la fuerza de las armas– la falta de cooperación entre sí, que se concretaba en una evidente acumulación de esfuerzos contraproducente. En este sentido, y para responder a un Estado crecientemente represivo cuyas instituciones servían solamente para hacer perpetuar un régimen injusto de privilegios, las tres guerrillas referidas –ORPA, EGP y FAR– decidieron asociarse, en articulación con el PGT, en una entidad coordinadora, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Estas cuatro organizaciones, cada una con sus respectivos

líderes, simpatizantes, objetivos y zonas de influencia, se reunieron, en febrero de 1982, en una cúpula que podía orientarlas en función de la meta común de derribar el poder.¹⁰⁰

1.2.1. La unificación de las guerrillas y la contraofensiva estatal

El contexto nacional iría, no obstante, a cambiar significativamente en marzo de 1982, cuando el Gobierno del general Romeo Lucas García es efectivamente derribado, por la fuerza —con todo— de la movilización de facciones internas del régimen, descontentas con la inestabilidad que se vivía. El poder fue asumido por un triunvirato encabezado por el general Efraín Ríos Montt, quien lideraría la más violenta y eficaz campaña de contrainsurgencia. La ofensiva sin precedentes puesta en marcha por el Gobierno en el bienio de 1981-1983 permitió retirar a las guerrillas, ahora asociadas en la URNG, la casi totalidad de su capacidad de ataque.

En una etapa en que la URNG disponía de un apoyo significativo de las poblaciones como nunca antes había ocurrido —visible no solamente por la militancia en las organizaciones por ella promovidas y en los movimientos sindicales o estudiantiles, sino también en el apoyo concedido por los sectores más progresistas de la Iglesia católica—, la campaña de contrainsurgencia hizo que dejase de constituir una amenaza militar real. En efecto, a partir de ese momento la coordinadora guerrillera perdería la relevancia de que había disfrutado tiempos antes, concentrándose en acciones de carácter meramente propagandístico que al final le garantizarían mayor visibilidad en el exterior que en el territorio guatemalteco.

¹⁰⁰ A lo largo del texto nos referiremos a la URNG frecuentemente como la “guerrilla” para evitar repeticiones y porque, efectivamente, la coordinadora guerrillera intentó funcionar como una entidad única. Es importante subrayar, sin embargo, que la URNG representa no una sino varias entidades guerrilleras que se unieron en 1982, hecho que será muy significativo para entender el desarrollo del proceso de negociaciones, como veremos más tarde.

La violencia de la ofensiva estatal repercutió con mayor impacto en las zonas mayas, conciliando la voluntad del Gobierno de poner fin a la guerra de guerrillas con un propósito adicional de las elites ladinas de arrasar con la cultura indígena, considerada inferior y perjudicial para su propio proyecto de modernización para Guatemala. Una de las políticas adoptadas fue la de la “tierra quemada”, que destruyó el medio de vida de miles de familias campesinas y forzó a muchas de ellas al desplazamiento interno.¹⁰¹

Autores como Edilberto Torres-Rivas sostienen que el Estado contrainsurgente – caracterizado por la “ausencia de controles externos, más la excesiva concentración de recursos de fuerza, en un clima de impunidad total” (Torres-Rivas, 1998: 72)– transformó la legitimidad del poder en criminalidad común, fenómeno que en un contexto regional e internacional como el de los años ochenta afectó decisivamente a la imagen del régimen. De hecho, desde el incendio de la Embajada de España en 1980,¹⁰² la comunidad internacional estaba mucho más atenta a las fricciones políticas en Guatemala, lo que tornó algunos actos de violencia gratuita estatal en un factor de descrédito para el Gobierno.

Otro factor determinante para el debilitamiento del Gobierno militar fue la crisis económica que se instaló un poco por toda América Latina y que afectó a la relación

¹⁰¹ A lo largo de varias décadas de conflicto el número de desplazados ascendería al medio millón de personas, según los datos de la Comisión de Esclarecimiento Histórico.

¹⁰² En enero de 1980, un grupo de campesinos tomó la Embajada española en Guatemala en protesta contra la represión ejercida por el Ejército sobre la población indígena. Según testimonios, la protesta asumía un perfil pacífico y los campesinos querían hacer una marcha hasta la Universidad de San Carlos, protegidos por el embajador, por miembros de la Cruz Roja y por algunos periodistas. Ignorando el hecho de que se trataba de territorio español, las autoridades guatemaltecas asaltaron por sorpresa la Embajada, generando un incendio en el cual murieron 36 personas, entre ellas dos indígenas particularmente simbólicos: Vicente Menchú y su hijo, padre y hermano respectivamente de Rigoberta Menchú, activista por los derechos humanos que doce años después recibiría el Premio Nobel de la Paz. El último de los campesinos sobrevivientes, que se recuperaba en un hospital, fue secuestrado por las autoridades guatemaltecas, que, tras torturarlo y ejecutarlo, dejaron su cuerpo junto a la Universidad referida, la más contestataria en aquellos años.

privilegiada del Estado con la elite empresarial, acentuando el aislamiento del régimen autoritario.

La era Ríos Montt marcó trágicamente el punto más duro del conflicto armado entre las guerrillas y el Estado contrainsurgente, y elevó el número de víctimas mortales o “desaparecidos” a las 200 000 personas. Pero el mundo era ahora diferente y la historia de violencia extrema que distinguió los años ochenta en Guatemala no pasaría desapercibida; de hecho, también contribuyó en la apertura de un nuevo ciclo político.

1.3. La transición a la democracia y las primeras iniciativas regionales para la paz

Recuperemos la reflexión elaborada aquí anteriormente sobre la dinámica social de los años ochenta que condujo a un acercamiento entre los valores de paz y de los derechos humanos (véase el capítulo sobre el marco teórico). Como hemos tratado de describir, los ochenta vieron la aparición de una nueva preocupación por los derechos humanos, fenómeno que impregnó el discurso de la Administración de Jimmy Carter (presidente de EE. UU. entre 1977 y 1981), aunque con enormes contradicciones con la práctica establecida.

Lo que importa aquí retener es que el discurso dominante de la defensa de los derechos humanos que se consagraría en la posguerra fría va a tener ecos importantes en los años ochenta y noventa, permitiendo cambios cruciales en la región centroamericana. En efecto, todo el sur del continente va a disfrutar de un mínimo de autonomía que, incluso con fuertes limitaciones, permitirá la emergencia de una serie de iniciativas decisivas para la paz en la región.

Consideremos también el escenario regional, ya que un intento de disociar la historia de Guatemala de la de sus vecinos centroamericanos se traduce necesariamente en un ejercicio artificial. Efectivamente, la tensión experimentada en los años ochenta no fue exclusiva de Guatemala, coincidiendo con los momentos más tensos de la guerra civil salvadoreña y con las mayores dificultades que el Frente Sandinista (FSLN), en el poder desde 1979, tuvo para hacer frente al movimiento contrarrevolucionario instigado por los Estados Unidos. El sistema de alianzas que se estableció entre las guerrillas de izquierda (FMLN y URNG) y el Gobierno de Nicaragua, en oposición a los lazos creados entre los gobiernos de El Salvador y Guatemala con los Contra, dibujó una trama que confundía los países vecinos en una historia común (Aguilera y Torres-Rivas, 1998).

No es por tanto sorprendente que la primera iniciativa para la paz –la Iniciativa de Contadora– haya querido responder a los tres vértices del problema del istmo como un todo. En enero de 1983 nació, así, la iniciativa del Grupo Contadora –que reunía a Panamá, México, Venezuela y Colombia– en un intento de encaminar los conflictos armados que afectaban a la región centroamericana hacia el plano diplomático y político. La iniciativa fue reforzada por la presencia del Grupo de América Central –donde tuvieron asiento los presidentes de Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Honduras– y por el Grupo de Apoyo a Contadora (con la presencia de Perú, Brasil, Argentina y Uruguay), lo que aseguró una anuencia institucional más amplia, como la ocasión lo requería. De este encuentro salió un documento de compromiso con la búsqueda de una solución negociada para América Central, de nombre “Acta para la Cooperación y la Paz en Centroamérica” (Whitfield, 1999).

Aunque la iniciativa no tuvo éxito –ya que su objetivo primero era la firma del acta por todos los países del istmo, cosa que no sucedió al negarse Honduras (por clara

interferencia de EE. UU. en el proceso)–, la verdad es que el proyecto sirvió para evidenciar una voluntad de autonomía frente a los EE. UU. y abrir el diálogo entre las partes, sin lo cual habría sido impensable el crucial encuentro de Esquipulas pocos años después.

1.2.1. La apertura política del régimen

En el contexto nacional, la iniciativa de Contadora funcionó como otro factor de cambio. En el período posterior a este encuentro, los jefes militares de Guatemala entendieron la urgencia de una profunda transformación del régimen que pudiese frenar la quiebra de legitimidad que este sufría, no solamente internamente, sino también, cada vez más, en el plano internacional.

Así, el bienio 1984/85 estuvo marcado por una transición de poder de los militares para una elite civil, conducida por la propia jerarquía militar, lo que permitió maquillar el régimen con los ideales democrático-liberales exigidos por la comunidad internacional –incluidas las Instituciones Financieras Internacionales, con capacidad para minimizar los efectos de la crisis económica– sin que los militares perdiesen *de facto* el control del régimen. De esta manera, la elite militar no perdió en absoluto sus privilegios, pero cedió a un poder civil las difíciles responsabilidades de administración de un Estado en crisis (Azpuru, 1999).

La democracia que nació de esta maniobra política, en un contexto en el que la oposición democrática era todavía muy débil, sirvió sobre todo para mostrar al mundo las señales de apertura política que este pedía, aunque en la práctica las relaciones de poder se mantuvieron muy similares a las del régimen militar autoritario (Jonas, 2000). Claro ejemplo de ello fue la Constitución presentada por la Asamblea Constituyente en

1985, que legalizó las instituciones contrainsurgentes anteriormente usadas, en una declaración inequívoca de que la estructura militar no perdía su carácter sagrado.

A pesar de las circunstancias, comenzaba un proceso de democratización débil que se presentaba como pilar fundamental del proceso de pacificación que seguiría. Al ceder el poder a los civiles, la jerarquía militar daba inicio a una estrategia (que más tarde tomaría la fisonomía de un proceso de negociaciones con la guerrilla) cuyo objetivo era la victoria en el conflicto armado y que, por lo menos en su etapa temprana, estaba lejos de coincidir con otra paz que no fuera la suya: el único plan era el mero derrocamiento de la guerrilla, tal como sería evidente en la primera etapa de la construcción de la paz.

En este contexto, en 1986 se llevaron a cabo en Guatemala las primeras elecciones presidenciales no fraudulentas desde la “primavera democrática” de los años cuarenta y cincuenta, que llevaron al poder al candidato demócrata cristiano Vinicio Cerezo. Este optó por una política exterior a la que dio el nombre de “neutralidad activa”, que consistía fundamentalmente en dos aspectos: 1) un alejamiento de las posiciones de la Administración Reagan y, en consecuencia, 2) una aproximación a la Comunidad Económica Europea (CEE), donde había acabado de ingresar España (Padilla, 1995).

En este intento de cambiar la imagen de Guatemala ante la comunidad internacional, Cerezo organizó en Esquipulas una serie de encuentros patrocinados por el recientemente electo presidente de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez,¹⁰³ en una nueva iniciativa para promover la paz en la región. De una segunda ronda de encuentros en Esquipulas nació la que sería la plataforma más importante de las negociaciones que pondrían fin a los conflictos en América Central en los años siguientes. El Acuerdo de Esquipulas II –Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica– declaraba la intención de las partes de buscar soluciones pacíficas para

¹⁰³ Óscar Arias asumía así el papel de mediador de este proceso. Su carácter relativamente marginal al conflicto le atribuyó cierta neutralidad ante las partes, y el éxito de Esquipulas lo hizo merecedor del reconocimiento internacional consagrado en el Premio Nobel de la Paz en 1987.

los conflictos de la región. En ese sentido, el acuerdo proponía medidas concretas concernientes no solo a la urgente transposición del conflicto armado hacia instancias políticas –y por tanto el fin de las hostilidades (se exigía el compromiso del cese de apoyos externos a movimientos insurgentes)–, sino también con respecto a cuestiones más profundas sobre la resolución efectiva de los conflictos, cercanas a la noción de paz positiva de Galtung.

1.2.2. Esquipulas y el esfuerzo conjunto por la paz centroamericana

En el ámbito de este segundo propósito, Esquipulas II hizo hincapié en la necesidad de invertir en la reconciliación nacional –incluso insistiendo en los procesos de negociación y la propuesta de amnistía para los insurgentes que depusiesen las armas–, pero también en la democratización, exigiendo la promoción de elecciones libres y la restauración de los derechos civiles y políticos con el final de los estados de emergencia (Lederach y Wehr, 1991).

Para promover las negociaciones entre cada gobierno y la guerrilla respectiva, el acuerdo creaba una Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) en cada país del istmo que internamente debería facilitar el diálogo entre las partes. Esquipulas II implicaba también que, al menos en teoría, los mismos firmantes aceptasen una visión amplia del concepto de paz para la región, admitiendo que era urgente abordar las causas sociales profundas del conflicto armado.

El acuerdo suponía, ante todo, un esfuerzo conjunto por la paz. Sus firmantes admitían que era imposible disociar la trayectoria futura de cada uno de los países centroamericanos. En este contexto, Esquipulas II establecía una agenda común que requería un avance más o menos simultáneo de las negociaciones para la paz en cada

país. En El Salvador y en Nicaragua el diálogo entre los gobiernos y las fuerzas rebeldes ya se había iniciado, ganando con el encuentro de Esquipulas un nuevo aliento.

En Guatemala el proceso comenzaría un poco más tarde por la clara resistencia de los sectores más conservadores, como los militares, que creían innecesario el diálogo con una guerrilla que consideraban militarmente derrotada. Solamente con el avance del proceso de democratización de la segunda mitad de los años ochenta, también alimentado por los acontecimientos regionales e internacionales de finales de la década, esta postura rígida de los militares se volvería más flexible, lo que posibilitó el inicio de las conversaciones. Sin embargo, como veremos, una parte de la jerarquía militar tardaría muchos años en reconocer a la URNG como interlocutor válido en las negociaciones de paz.

Esta dinámica múltiple que cruzó los escenarios internacional, regional y nacional permitió entonces crear un contexto propicio para el inicio de las negociaciones.

2. Transformar el conflicto: el camino de la negociación para la paz

A medida que nos vamos acercando al momento fundamental de la mediación entre las partes en Guatemala, a medida que la descripción que venimos haciendo nos va permitiendo dar forma al contexto y a cada uno de los intervinientes, para desarrollar una lectura contrastada con los hechos en Haití usaremos la misma lente en la observación del caso guatemalteco, recuperando la matriz propuesta por Bercovitch (Bercovitch, Anagnoson y Wille, 1991b), que abordamos anteriormente (ver caja sobre mediación en el apartado 2.3.1. del capítulo sobre Haití). Nos permitirá este breve preámbulo recordar la propuesta del autor, mientras introducimos algunos detalles del edificio que compuso el proceso de mediación.

La descripción trazada hasta aquí nos ofrece datos que permiten percibir ya algunas características de las partes y la naturaleza misma de la disputa. Centrémonos ahora en las restantes variables sugeridas por Bercovitch a considerar para analizar la mediación, empezando por las características del mediador, que en Guatemala fue un factor innovador y determinante para el proceso.

Suele identificarse como rasgo esencial de un mediador su neutralidad, de forma que permita la facilitación desinteresada de un diálogo entre las partes. No obstante muchos casos de éxito históricos basados en un mediador neutral, el contexto guatemalteco vino a propiciar una solución mixta poco común que benefició el desarrollo de las negociaciones contribuyendo al perfil singular del proceso.

Paul Wehr y John Paul Lederach (1991), de hecho, cuestionaron la indispensabilidad de un mediador neutral como característica esencial de una mediación exitosa, factor normalmente indiscutible en la literatura general sobre el tema, con base en un estudio sobre los casos de mediación de Centroamérica. Los autores distinguieron dos tipos de mediador, cada uno con capacidad para asegurar una función diferente en etapas distintas, sin perder por ello la utilidad. Wehr y Lederach describieron entonces:

1. El mediador “externo-neutral”, cuya legitimidad como mediador proviene de su falta de interés en el conflicto y cuya autoridad resulta del “papel profesional, posición o función” que desempeña (Lederach y Wehr, 1991: 86).
2. El mediador “interno-parcial”, que gana un espacio para la intervención por la cercanía que tiene con cada oponente y con el contexto del conflicto.

Si el mediador interno es ventajoso por representar el compromiso con una realidad que es también suya, ya que tiene una relación directa con la historia que quiere ayudar

a construir, el mediador externo compensa el distanciamiento y un conocimiento más limitado del conflicto con su profesionalidad e imparcialidad.

Wehr y Lederach, mediante el análisis de las iniciativas de Contadora y Esquipulas, comparten la opinión de otro estudio centrado específicamente en el proceso de Guatemala, de Luis Alberto Padilla (1995), al valorar el éxito de la unión de los dos tipos de mediación en diferentes etapas del mismo proceso.

Veremos como en el caso de Guatemala, en un primer momento, fue muy importante el papel de la CNR (Comisión Nacional de Reconciliación) creada por Esquipulas II, un actor plural de la misma sociedad guatemalteca que recurrió a su proximidad a los dos lados del conflicto para facilitar el diálogo entre ellos. Más allá de ser un mediador “interno”, cabe señalar que la CNR se benefició igualmente de su perfil no neutral, por la mayor cercanía relativa que tuvo a la parte más débil del conflicto, la URNG, para la que la violencia era el factor primordial para asegurar un cierto reconocimiento.

Después de esta primera etapa con un “conciliador” interno y parcial en la que se construyeron los lazos mínimos de confianza entre los beligerantes, se transitó, en Guatemala, hacia un segundo tipo de mediación en el que el mediador era ajeno al conflicto, dándole protagonismo así a su carácter imparcial. Vamos a ver más adelante cómo se desarrollaron estas dos etapas de mediación.

Retomando el marco conceptual de Bercovitch, Anagnoson y Wille (1991b), observemos las **variables del proceso**, que, según defienden los autores, condicionaron también profundamente el resultado de la mediación. De estas, los tres investigadores subrayan particularmente el momento y el contexto en el que se inicia la mediación y

las estrategias seguidas por el mediador, correspondiendo estas a un papel más activo o más pasivo de este actor en el proceso.

Sobre el momento en el que se inician las negociaciones en Guatemala, más que un “momento de madurez” en el conflicto, nos parece más apropiado seguir la propuesta de Zartman (1985), que introduce otro concepto que juzgamos útil, el concepto de “ventana de oportunidad” –un ambiente particular creado por nuevos sucesos en el ámbito nacional, regional o internacional que ofrece un contexto favorable al inicio de las negociaciones–. En nuestra óptica, en los años ochenta y principios de los noventa, la coincidencia de una serie de factores –como la fatiga interna producto de una situación de inestabilidad política y la consecuente debilidad del Gobierno, los cambios provocados por la caída del Muro de Berlín o la crisis económica en América Latina– permitió, en conjunto, crear una situación favorable a la negociación.

Lo que ocurrió en Guatemala, como veremos con detalle a continuación, fue que el empate de fuerzas indispensable para el “momento de madurez” realmente no existía: en el instante en el que se inicia el proceso de negociación, el poder militar del Gobierno era muy superior al de la guerrilla. En efecto, como subraya Cynthia Arnson en una obra fundamental sobre los procesos de paz en América Latina (1999: 451), los momentos de madurez no dependen estrictamente de las condiciones sobre el terreno, sino que, al pertenecer en gran medida al campo de la subjetividad, estos pueden ser “creados y orquestados”,¹⁰⁴ siendo esta una de las funciones que el mediador puede tener en una etapa preparatoria.

Luis Pásara, un participante directo en el caso de Guatemala,¹⁰⁵ defiende justamente que lo que ocurrió en el país fue una coincidencia de intenciones de las partes que daba respuesta a intereses particulares distintos. A la guerrilla le interesaba, en un momento

¹⁰⁴ “Created and orchestrated” en el original.

¹⁰⁵ Luis Pásara fue consejero jurídico durante el proceso de negociaciones y más tarde funcionario de MINUGUA.

en el que había visto muy disminuida su capacidad militar, ganar finalmente un espacio legítimo donde reclamar sus demandas y al Gobierno le interesaba recuperar su legitimidad y mejorar su imagen a nivel internacional (2003: 41).

Cambiar la percepción sobre un conflicto requiere un camino lento, que se logra a través de pequeños pasos que difícilmente se dan de forma simultánea y coherente por todos los actores involucrados; al final “la formación de la mentalidad colectiva que lleva a la salida negociada es un proceso” (Aguilera, 1996: 3). Trazadas las características generales de esta mediación, veamos ahora cómo fue madurando la voluntad de paz en Guatemala y cómo fueron aprovechadas las ventanas de oportunidad que el nuevo contexto nacional, regional e internacional descrito anteriormente dejaba abiertas.

En las páginas siguientes observaremos con detalle como las estrategias seguidas por la mediación, aprovechando una ventana de oportunidad abierta, tuvieron una influencia crucial que llevó el proceso de paz en Guatemala por un camino incuestionablemente distinto del verificado en Haití.

2.1. Primeras iniciativas nacionales hacia la paz

Como se ha referido, la primera de las ventanas de oportunidad parece haber sido abierta al iniciarse el proceso de transición democrática que permitió a los civiles recuperar el poder en Guatemala y que incentivó a la URNG a dar las primeras señales de disposición a dialogar con el poder. En 1986, la guerrilla escribió una carta abierta al

nuevo presidente, Vinicio Cerezo, publicada en *The New York Times* el 3 de noviembre,¹⁰⁶ que propuso el inicio del diálogo para poner fin al conflicto.

El interés de la URNG derivó de un intento de ganar un espacio reconocido en el campo político, ya que en el campo militar se encontraba extremadamente debilitada desde la ofensiva del Ejército de 1981/83. Como se mencionó, a mediados de los años ochenta la baja intensidad del conflicto armado no era suficiente para garantizar a la guerrilla un protagonismo político en Guatemala, hecho que esta trató de compensar mediante el establecimiento de vínculos con los países extranjeros.

Estando lejos el objetivo de tomar el poder por las armas, la guerrilla ensayaba la vía que ahora parecía más sensata, en un momento en el que ganaba alguna visibilidad en el plano internacional por la solidaridad que motivaba en algunos foros de la comunidad internacional, incluidas las ONG defensoras del respeto por los derechos humanos.

Con este reconocimiento externo como su gran ventaja, la URNG lo promovió a través de una redefinición de su discurso político, acercándolo más a los ideales de la democracia y de la gobernanza (Padilla, 2000) en detrimento de su anterior narrativa ideológica, que empezaba a perder actualidad.

La carta de la guerrilla no recibiría, sin embargo, una respuesta del Gobierno. Como ya se ha indicado, el hecho de que los militares hubieran cedido el poder a una elite civil no correspondió de inmediato con el final de la influencia de la jerarquía castrense en la dirección del país. Esta continuó afirmando terminantemente que el diálogo con la guerrilla era inútil ya que había sido militarmente derrotada en los inicios de la década de ochenta. Incluso durante el encuentro de Esquipulas, cuando los presidentes centroamericanos hicieron un esfuerzo por asumir un compromiso común con la paz en

¹⁰⁶ Disponible en <http://www.nytimes.com/1986/11/03/world/guatemala-rebels-say-they-are-willing-to-negotiate.html>, consultado el 12 de enero del 2012.

la región, el entonces ministro de la Defensa guatemalteco, Héctor Gramajo, asumía públicamente la postura del Gobierno al decir que el acuerdo no se aplicaba a Guatemala en lo que concernía a las negociaciones de paz con la guerrilla, ya que esta había dejado de existir (Jonas, 2000).

2.1.1. El enfoque de las causas de la guerra

El primer encuentro oficial entre una delegación de la URNG y los representantes del Gobierno (acompañados todavía por miembros del Ejército) fue promovido por España, cuando el país europeo trató de recuperar con el nuevo poder civil los lazos diplomáticos que se habían roto con el incidente en la Embajada en 1980. Así, en octubre de 1987 las delegaciones se reunieron en Madrid, en un encuentro patrocinado por Danillo Barrillas, el embajador de Guatemala en España.

En este primer encuentro, que abrió la fase exploratoria de las negociaciones para la paz en Guatemala, empezó el debate central que marcaría todo el proceso: la agenda a abordar. Las posiciones discordantes entre el Gobierno y la URNG eran muy claras: mientras el Gobierno (subrayamos una vez más, todavía profundamente condicionado por los intereses de los líderes militares) quería centrar el debate en los temas “operativos” —es decir, aquellos relacionados únicamente con el final del conflicto armado, como el alto el fuego, la desmovilización de los combatientes, etc.—, la URNG insistía en llevar a la mesa de las negociaciones las cuestiones “substantivas”, esto es, reformas concretas que permitiesen el tratamiento de las “causas de la guerra” (Pásara: 2003).

Esta postura de la URNG ya había sido presentada el 11 de enero de 1986 en un comunicado donde la guerrilla exigía al Gobierno de Cerezo tomar “medidas económicas inmediatas en favor de las mayorías” (cit. por Sinchar Moreno, 1998: 135),

así como aclarar y poner fin a décadas de actos delictivos llevados a cabo por los mecanismos contrainsurgentes del Estado. Al presentar nuevamente en Madrid, en 1987, estos puntos particularmente sensibles a la jerarquía militar, la URNG vio cerrarse las puertas del diálogo.

El protagonista de este encuentro en España, Danillo Barrillas, fue asesinado. Sectores resistentes al proceso de paz –ceranos al Ejército– exigían, así, que este se centrara solamente en su propio modelo de paz: la entrega de las armas por parte de la URNG. Esta resistencia demostró su fuerza no solamente con el asesinato del diplomático guatemalteco, sino también con un fortalecimiento de la lucha contra la insurgencia que dio lugar a una nueva campaña militar –la Ofensiva de Fin de Año– que intentó derrocar definitivamente lo que quedaba de la URNG.

Es importante destacar aquí que ni el Gobierno ni la URNG fueron actores singulares, homogéneos y coherentes durante todo el proceso. La URNG, por una parte, como órgano de coordinación de cuatro entidades distintas, respondió a los intereses particulares de cada una, aunque todas estaban orientadas en torno a un objetivo común. Tuvo, por tanto, que ser capaz de gestionar los diferentes liderazgos a medida que las tensiones surgían en la mesa de negociaciones.

Por otro lado, el Gobierno fue también una entidad cambiante: durante el proceso de negociación, cuatro hombres diferentes dirigieron los destinos de Guatemala y la postura de la Administración se moldeaba de acuerdo a la personalidad de su líder, el calendario electoral o las presiones también variables de otros poderes, como el Ejército. En este contexto, es fundamental tener en cuenta que las perspectivas traídas a la mesa de las negociaciones podían no coincidir con la plena voluntad de cada delegación.

Por ejemplo, al tomar el discurso de las “causas de la guerra”, parte de la URNG no dejó de concebir una posible negociación con el Gobierno como una táctica paralela de la guerra revolucionaria. Volvemos a la distinción entre la paz como objetivo real o la paz como objetivo táctico y artificial (cuando la meta final sigue siendo la victoria sobre el oponente y no una paz consensuada) (Harto de Vera, 1991). Tanto la guerrilla como el Gobierno entenderían, durante el proceso de negociaciones, la paz como objetivo espurio y como objetivo real, de una forma un tanto oscilante.

2.2. La primera etapa de la mediación

Con el asesinato de Barrillas y la Ofensiva de Fin de Año desgastando los lazos de confianza que existían entre el Gobierno y la guerrilla –basados en el conocimiento personal del presidente Cerezo de algunos miembros de la URNG–, esta última se excusó de tomar nuevas iniciativas, esperando que fuera el Gobierno quien diera el siguiente paso.

De hecho, Cerezo, aunque condicionado por las presiones del Ejército, trató de afirmar su voluntad de poner fin al conflicto armado con medidas concretas como la propuesta de amnistía para los guerrilleros que depusiesen las armas o el permiso de iniciativas paralelas de diálogo, marginales a su Gobierno. Posibilitó así que la Comisión Nacional de Reconciliación nacida del Acuerdo de Esquipulas II inaugurara una serie de diálogos laterales con algunos sectores sociales más movilizadas, con la intención de crear un consenso nacional en torno a la paz.

2.2.1. La Comisión Nacional de Reconciliación y el Gran Diálogo Nacional

Esquipulas exponía que los miembros de las CNR deberían ser elegidos por su “liderazgo moral, por sus conexiones útiles con las partes en conflicto y por su experiencia como mediadores” (Lederach y Wehr, 1991: 90). La CNR de Guatemala, fundada el 6 de octubre de 1987, estaba integrada por un representante gubernamental, miembros de once partidos políticos, dos ciudadanos notables –Teresa de Zarco y Mario Permuth– y delegados de la Conferencia Episcopal, uno de ellos el obispo de Zacapa, Rodolfo Quezada Toruño, quien lideraba los trabajos de la Comisión.

Quezada Toruño disfrutaba de un cierto prestigio en la sociedad guatemalteca y pertenecía a un grupo progresista de la Iglesia católica que había adquirido una postura claramente a favor de la paz negociada, asociándola a la necesidad de algunas reformas estructurales.¹⁰⁷

Bajo los auspicios del Gobierno de Cerezo, la CNR tuvo la habilidad de romper con la diminuta participación política en Guatemala, consecuencia de años de represión, introduciendo una serie de encuentros con distintas organizaciones sociales, en un intento de crear un consenso nacional en torno a la paz. La innovadora iniciativa, llamada “Gran Diálogo Nacional”, reunió informalmente a representantes de varias áreas –del Gobierno, de los partidos políticos, de los medios de comunicación social, de las iglesias, de grupos de refugiados, de cooperativas, de organizaciones de trabajadores, de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, de universidades...– en una interesante movilización jamás vista. A pesar de que la relevancia de esta iniciativa fuera innegable, hay que destacar que quedaron marginados de este diálogo algunos de los sectores más importantes, de los cuales importa destacar la propia URNG (cuya participación fue prohibida por el Gobierno mientras no se desmovilizara), las organizaciones mayas (históricamente apartadas de la dinámica política) y las fuerzas de

¹⁰⁷ De esta forma, este sector de la Iglesia se acercaba de las intenciones de la URNG, lo que, en un primer momento, facilitó el inicio de las conversaciones con la guerrilla, pero más tarde vino a perjudicar la imparcialidad de la CNR a ojos del Gobierno.

oposición al proceso de paz: los militares, algunos partidos políticos de cariz más conservador y el CACIF (el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, representante del poderoso sector empresarial) (Pásara, 2003: 13).

La CNR sabía inútil cualquier intento de resolver el conflicto en Guatemala sin la participación de la URNG y, por tanto, nunca abandonó el esfuerzo de traer poco a poco a este actor crucial a un espacio paralelo de conversaciones. En agosto de 1988, la Comisión se reunió con miembros de la guerrilla en Costa Rica. Año y medio más tarde, en mayo de 1990, ya en un contexto mundial totalmente diferente, invitó nuevamente a la URNG a un encuentro informal, esta vez en Oslo, apoyándose en la estructura cedida por la Lutheran World Federation.

Este encuentro en Noruega marcó un punto de partida esencial para el proceso de negociaciones, en un ejemplo interesante de lo que se llama *multi-track diplomacy* (diplomacia de múltiples vías): la CNR supo aprovechar su red de contactos y la flexibilidad propia de una entidad no gubernamental (aunque adscrita al Gobierno) para trazar varias sendas para el diálogo, más o menos formales, en función del interlocutor que encontraba.

La reunión en Oslo fue presidida por Jorge Serrano Elías –futuro presidente de Guatemala– y tuvo como resultado más significativo la elaboración del primer documento en el que se sembraron las semillas de un posible diálogo directo entre la URNG y el Gobierno. El Acuerdo de Oslo –Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos–, firmado por la guerrilla y por la CNR, aceptaba la demanda central de la URNG de incluir en la agenda de las negociaciones los temas sustantivos, haciendo hincapié en que el fin del conflicto armado presuponía necesariamente el

“perfeccionamiento de una democracia funcional y participativa en Guatemala” (cit. por Aguilera y Torres-Rivas, 1998: 127).¹⁰⁸

El Acuerdo de Oslo tiene una importancia central para nuestro estudio ya que contenía, en una de sus cláusulas, una solicitud dirigida al secretario general de las Naciones Unidas para observar el curso de las negociaciones. Este itinerario, según el acuerdo, contaría con la participación activa del líder de la CNR –Rodolfo Quezada Toruño–, que asumiría a partir de ese momento la función de “conciliador”, pudiendo así proponer iniciativas y soluciones que podrían acelerar la comunicación entre las partes. En un primer momento, este diálogo sería entre la URNG y varios actores sociales, con el fin de involucrar a la sociedad civil en lo que se quería que fuera un consenso nacional en torno a la paz, para forjar negociaciones directas más sólidas entre la guerrilla y el Gobierno a desarrollar en un segundo tiempo.

Frente a este paso valioso de la URNG de afirmación de voluntad de una paz negociada, el Gobierno de Cerezo se escudó en la ilegitimidad del Acuerdo de Oslo – que había sido firmado no por el Ejecutivo, sino por una Comisión heterogénea– para alejarse del compromiso establecido. Gobierno y Ejército no otorgaban así a la URNG el reconocimiento como interlocutor legítimo en las negociaciones, rechazando que perdiera el rótulo que siempre le habían atribuido de “bandidos armados” en favor de una dimensión política.

Aun así, con un Gobierno evasivo, el “conciliador” Quezada Toruño va a lograr abrir un segundo debate sobre el sistema político y social vigente, que en una sociedad cerrada como la de Guatemala tendrá un simbolismo inmenso al hacer finalmente de la apertura democrática una realidad vivida por diferentes sectores. A lo largo del año de

¹⁰⁸ Todos los acuerdos firmados a lo largo de este proceso de pacificación pueden ser encontrados en la página web del Congreso de la República de Guatemala: <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm>, consultada el 17 de abril del 2015.

1990, la URNG se reunirá con los partidos políticos en El Escorial (España), con el CACIF en Ottawa (Canadá), con el sector religioso en la capital de Ecuador y con organizaciones populares y académicos, en México (en Atlixco y Metepec, respectivamente).

2.2.2. La transición de la URNG a movimiento político

Esta secuencia de reuniones fue vital para el crecimiento de la URNG como entidad política. Después de todo, la esfera política era algo nuevo para un grupo armado que padecía de una desigualdad brutal frente a su adversario del Gobierno con respecto a la preparación política y la experiencia en la negociación. De esta serie de contactos con los diferentes actores sociales, la URNG, por un lado, conquistó el reconocimiento nacional que el Gobierno le negaba y, por otro, bebió de las demandas de cada uno de los actores que auscultó para trazar su propio programa político a presentar en la mesa de las negociaciones. Como veremos, en determinado momento del proceso de negociaciones el Gobierno decidió aislar un foro de la sociedad civil en un papel relativamente marginal por considerar sus visiones demasiado cercanas a las de la guerrilla sin entender de dónde había germinado tal coincidencia de perspectivas. Al final, de este encuentro en Oslo salió sin duda valorizada la propuesta de la URNG, contestada por el Gobierno, de la necesidad de tratar las causas profundas del conflicto durante las negociaciones.

Esta etapa correspondió a la preparación de la guerrilla, que trató de minimizar la asimetría de su disputa con el Gobierno, superior no solamente en el campo militar, sino también en la esfera política, donde la URNG quería ahora tener un lugar reconocido (Fisas, 2004). Más capacitado en términos de contactos, experiencia en el juego

político-diplomático o conocimiento del terreno, el Gobierno era un adversario difícil de enfrentar para una entidad que ensayaba su entrada en la escena pública democrática.

A esta serie de reuniones el Acuerdo de Oslo proponía que le siguiera un encuentro oficial entre la URNG y el Gobierno para dar continuidad y solidez a la labor ya realizada en la búsqueda de ese consenso nacional en torno a la paz. Este objetivo no se pudo lograr por falta de voluntad de Cerezo en arriesgar las buenas relaciones que mantenía con la jerarquía castrense en lugar de una apuesta por la paz con la guerrilla, algo particularmente delicado en año electoral.

La falta de coraje político del presidente del Gobierno se tradujo en la derrota de su Partido Demócrata Cristiano en las elecciones y en el posterior ascenso al poder de Jorge Serrano Elías –del recién creado Movimiento de Acción Solidaria–, que había integrado la CNR durante el Acuerdo de Oslo en representación de los partidos políticos y que tenía como promesa electoral reanudar las conversaciones directas con la guerrilla. En unas elecciones en las que el candidato Efraín Ríos Montt había sido descalificado por haber dirigido el golpe de Estado de 1982, en las urnas se votó a favor de la paz.

2.2.3. El nuevo Gobierno y la observación de la ONU en las negociaciones

Serrano Elías asumió el poder en enero de 1991 con un conjunto de medidas que respondían a su compromiso de avanzar en el proceso de negociaciones. Una de esas medidas pasó por superar una de las resistencias más significativas al desarrollo de las negociaciones: la postura conservadora de las elites militares. Serrano llevó a cabo un cambio profundo en las posiciones militares de alto rango, encontrando aliados dentro de la jerarquía castrense más dispuestas a un diálogo con la guerrilla. También en este sentido, el Gobierno creó una Comisión Nacional para la Paz (COPAZ) cuya función

era la de representar su voluntad en la mesa de negociaciones, debiendo estas corresponder a una discusión bilateral, y no trilateral (URNG/Gobierno/militares) como antes ocurriera. Serrano decidió integrar a los militares en la delegación del Gobierno retirándoles, así, la autonomía que antes tenían.

En el momento de la creación de COPAZ, el ministro de la Defensa en ejercicio –el general Luis Enrique Mendoza– argumentó incluso que esta debería ser exclusivamente civil, una vez que iría a abordar cuestiones eminentemente políticas. El presidente Serrano decidió, sin embargo, asociar civiles y militares para crear la primera Comisión, integrada, así, por cinco civiles (Manuel Conde, Amílcar Burgos, Ernesto Viteri, Manolo Bendfeld y José Luis Asensio) y cinco militares (los generales Edgar Godoy, José Domingos García y Mario René y los coroneles Julio Balconi y Marco Antonio González) (Balconi, 2004: 90).

El 8 de abril de 1991, Serrano dio otro paso importante al presentar al público el documento que orientaba la visión del Gobierno sobre las negociaciones. En su Iniciativa para la Paz Total de la Nación,¹⁰⁹ el Ejecutivo reconocía el consenso nacional que se había creado en los encuentros de 1990 sobre la necesidad de discutir reformas estructurales en el sistema político-social de Guatemala. Este documento suscribía, así, la noción de paz positiva propuesta por la URNG, aceptando aportar a la mesa de negociación cuestiones como la desigualdad económica o los derechos de los mayas.

La “Iniciativa” del Gobierno aceptaba también el marco formal de las conversaciones propuesto por el Acuerdo de Oslo, lo que confirmaba el papel del obispo Quezada Toruño como conciliador y de Francesc Vendrell –un joven catalán que el secretario general de la ONU envió como su representante– como observador de las negociaciones.

¹⁰⁹ Disponible en <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/18.pdf>, consultado el 17 de abril del 2015.

La aceptación por parte del Gobierno de los procedimientos y de la agenda firmados en Oslo permitió abrir un espacio de confianza con la URNG que se reflejó en un encuentro directo entre los dos actores, en México, en abril. De ese encuentro salieron dos marcos históricos del proceso de paz de Guatemala:

1. El Acuerdo del Procedimiento para la búsqueda de paz por medios políticos, que dejaba por escrito el marco formal bajo el que se desarrollaría la negociación, asignando el papel de “conciliador” a Quezada Toruño y de “observador” a las Naciones Unidas.¹¹⁰
2. El Acuerdo de Temario General, que contenía los temas de la agenda que se abordarían en las negociaciones (cit. por Pásara, 2003: 17-18):
 - a) Democratización y derechos humanos.
 - b) Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
 - c) Identidad y derechos de los pueblos indígenas.
 - d) Reformas constitucionales y régimen electoral.
 - e) Aspectos socioeconómicos.
 - f) Situación agraria.
 - g) Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el conflicto armado.
 - h) Bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país.
 - i) Arreglos para el definitivo alto el fuego.
 - j) Cronograma de la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos.

¹¹⁰ Disponible en <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm>, consultado el 15 de febrero del 2015.

k) Firma de la paz firme y duradera y desmovilización de excombatientes.

Por la amplitud de la agenda, parecía evidente que Serrano, en este que era su primer año de gobierno, quiso empezar las conversaciones con la URNG haciendo una concesión de gran envergadura al aceptar la que era, al fin y al cabo, la condición previa de la guerrilla para iniciar el diálogo y que Cerezo, en su tiempo, había rechazado. Este paso determinado de Serrano, acompañado de una serie de otras medidas simbólicas – tales como la suscripción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas o la autorización para iniciar una investigación internacional sobre derechos humanos en Guatemala (Pásara, 2003: 18)–, salió, en gran medida, de la voluntad del presidente de marcar la diferencia ante la comunidad internacional, afirmándose como un gobernante democrático y dispuesto a comprometerse con el fin del conflicto.

Al beneficiarse de una bancada parlamentaria sólida, Serrano Elías logró obtener el apoyo del Ejército para estas iniciativas ya que, si no estaba plenamente de acuerdo con la vía no militar, percibió la necesidad de mejorar la imagen del país en los foros internacionales, que podrían influenciar las inversiones extranjeras y las ayudas a Guatemala.

Es importante percibir también que en este tipo de procesos es imprescindible mirar las pequeñas dinámicas que se juegan entre delegaciones. En una mediación de conflictos es esencial saber quién está detrás de los lazos de confianza que se van creando. En esta etapa del proceso –en la que el diálogo entre la URNG y el Gobierno estaba dando los primeros frutos– fue crucial el trabajo de Amílcar Burgos, asesor presidencial que era también amigo personal de Serrano y que contaba con una

importante destreza política por la experiencia como dirigente estudiantil y en el Partido de la Democracia Cristiana.

En el verano de 1991 (en julio), se firma un tercer acuerdo entre la URNG y el Gobierno, también en México, correspondiente al primer tema propuesto en la agenda – Acuerdo marco sobre la democratización para la búsqueda de paz por medios políticos–. Con este, conocido como el Acuerdo de Querétaro, el empeño del Gobierno fue demostrando algunas debilidades: varios autores consideran que el texto sobre la democratización era insustancial, demasiado “declarativo y general” (Aguilera y Torres-Rivas, 1998: 131) como respuesta “a la necesidad de mostrar algún producto” (Pásara, 2003: 19). Más que proponer cambios significativos en el sistema político, el acuerdo sobre la democratización tuvo como objetivo principal abordar un tema relativamente consensual, que no generase gran controversia, para crear una relación de confianza entre las partes en el inicio de las conversaciones.

Al llegar al siguiente punto de la agenda, los actores endurecieron posiciones, dando prueba de que el espíritu de la reconciliación no superaría las profundas diferencias que los separaban. Los vínculos de confianza que se iban dibujando eran al final muy frágiles cuando se ponían sobre la mesa asuntos más delicados. El debate sobre los derechos humanos –en el mismo año en el que Rigoberta Menchú, una activista guatemalteca simbólica, recibió el Premio Nobel de la Paz– creaba un *impasse* entre la URNG y el Gobierno que ponía en duda la continuación del diálogo.

La guerrilla, ante la polémica generada en torno a una temática que le era tan querida, decidió presentar su visión general (Planteamiento Global) sobre el proceso de paz, advirtiendo de las profundas discordancias que la alejaban de la perspectiva del Gobierno. Frente a una actitud que consideró desafiante de la URNG, el Ejecutivo respondió retrocediendo en la premisa básica que sostenía el diálogo y con la cual se

había comprometido en el Acuerdo de México (sobre temas y procedimientos), obligando al tratamiento simultáneo de los temas operativos y los sustantivos (Pásara, 2003).

Serrano exigió también un ritmo más acelerado de las negociaciones que, si bien le traería beneficios personales en términos de su calendario electoral, también favorecería a la URNG, que, menos preparada para el juego político, tenía en el factor tiempo uno de sus aliados más importantes.

La confianza entre los adversarios también se vio afectada por el aumento de la intensidad de la violencia armada en el terreno. A pesar de la observación continua de la comunidad internacional, el Ejército lanzó una nueva ofensiva, atacando en particular las zonas controladas por la ORPA. En el fondo, ambos los beligerantes mantenían la vía militar como estrategia paralela a la dinámica política.

El descontento de los sectores aliados del Gobierno –empresarial y militar– desestabilizaba el Gabinete de Serrano. El CACIF, la entidad representante del sector empresarial, envió al presidente una declaración en la que pedía el retorno a la orientación de Cerezo. El Ejército, por su parte –en un momento en el que se hacía público en el país vecino, El Salvador, el primer informe de la Comisión de la Verdad sobre el conflicto (que llegaba ahora al final bajo los auspicios de las Naciones Unidas), que calificaba a los líderes del Ejército salvadoreño como criminales de guerra–, reaccionaba con mayor ferocidad a los avances del proceso de negociaciones en Guatemala.

2.2.4. El autogolpe de Serrano

Para intentar recuperar su legitimidad como líder de los destinos de Guatemala, el presidente dirigió, en mayo de 1993, un autogolpe de Estado con la suspensión parcial

de la Constitución y la disolución del Congreso. Lo que parecía ser el más duro ataque a la reciente democracia guatemalteca funcionó como fenómeno aglutinador de sectores sociales muy dispares que se movilizaron en favor de la solidez de las instituciones democráticas. El “Serranazo”, como fue conocido el golpe de Estado liderado por el presidente Jorge Serrano Elías, fue frenado por un movimiento civil –la Instancia Nacional de Consenso– que articuló organizaciones de origen distinto (y tradicionalmente de bases ideológicas contrarias, como el CACIF, varios partidos políticos, el sector militar o representantes de las principales organizaciones laborales y populares) en un esfuerzo conjunto para encauzar la crisis a las instituciones competentes (McClearly, 1997).

Curiosamente, el papel de los sectores más conservadores (que durante la legislatura de Vinicio Cerezo habían llevado a cabo dos intentos fracasados de golpe de Estado contra el primer Gobierno civil) fue crucial para evitar cualquier ensayo autocrático de Serrano. Sin duda, las amenazas que Guatemala sufrió de la comunidad internacional en caso de que no recuperase urgentemente el orden democrático habrán influenciado este cambio de postura, como ocurrió, por ejemplo, cuando los EE. UU. o Alemania intimidaron a las elites guatemaltecas con el recorte de la ayuda financiera y de los vínculos comerciales.

El 5 de junio de 1993, la estabilidad se restauró con el alejamiento de Serrano Elías y la elección en el Congreso de Ramiro de León Carpio –exprocurador de los Derechos Humanos– para la Presidencia. Este llamó para dirigir la COPAZ a un hombre de su total confianza, Héctor Rosada Granados, y presentó, en un nuevo documento (Plan Nacional de Paz), su estrategia para el proceso de paz (Pásara, 2003: 22).

Este documento supuso un nuevo punto de inflexión en los procedimientos de las negociaciones, una vez más poniendo en cuestión la prioridad de las causas de la guerra

exigida por la URNG. El presidente León Carpio pretendía separar los temas operativos de los sustantivos, estableciendo que los primeros serían los únicos a ser abordados directamente entre el Gobierno y la URNG, mientras que los últimos serían transferidos a una mesa paralela de negociaciones –el Foro Permanente por la Paz– en el que tendrían asiento organizaciones sociales de cariz diverso. Esta alternativa fue inmediatamente rechazada por la guerrilla, generando un estancamiento más en el proceso de paz que duró todo el año de 1993.

Importa decir que el Plan Nacional de Paz del presidente contenía también una nota sobre el papel del mediador, apelando a un compromiso más profundo de las Naciones Unidas. Su representante, por la voluntad del Gobierno, debería ocupar ahora funciones de “convocatoria, asesoría y moderación” (cit. por Pásara, 2003: 23), destacándose frente al “conciliador” nacional, que a los ojos de León Carpio era demasiado cercano a los ideales de la URNG.

Aceptando este reto, son altos cargos diplomáticos de la ONU quienes serían capaces de recuperar el diálogo entre los dos contendientes. Cabe referir el nombre de Marrack Goulding, un alto funcionario de las Naciones Unidas que ofreció a la URNG la promesa de presionar al Gobierno para que aceptara los temas sustantivos en la mesa de negociaciones a cambio de la aprobación por la guerrilla de un nuevo marco para la mediación, con la ONU como eje central.

Los buenos oficios de la ONU contaron con el apoyo de los gobiernos de dos Estados que asumieron durante todo el proceso de paz un rol crucial: México y Noruega. México, que albergó durante muchos años a los líderes exilados de la URNG, quería ayudar a resolver rápidamente el conflicto en Guatemala, ya que su propia inestabilidad interna (que culminaría con el levantamiento de los zapatistas en Chiapas, en enero de 1994) pedía un apaciguamiento regional. Noruega, que ya entonces se venía

afirmando como una “superpotencia de la paz” (Cravo, 2004) y se había comprometido a apoyar el proceso de negociaciones con una contribución financiera para la parte más débil –la URNG–, amenazaba ahora con cortar esos fondos para impedir a la guerrilla abandonar el diálogo (McClearly, 1997: 137).

La ONU quería aprovechar el nuevo contexto internacional de estos años noventa, que parecía propicio a una mayor implicación de las organizaciones multilaterales de seguridad en la gestión y resolución de conflictos armados. En efecto, el mundo miraba con esperanza a las Naciones Unidas como un actor renacido, con autoridad moral en el plano internacional para actuar en los conflictos más problemáticos, en los que ningún Estado parecía capaz o dispuesto a intervenir.

En un momento en el que los actores nacionales parecían retroceder en sus posturas a favor de una paz negociada, la ONU supo usar sus recursos persuasores –económicos, diplomáticos, etc.– y aprovechar la oportunidad abierta por las iniciativas nacionales de la CNR.

2.3. El mediador externo: la ONU

Terminada la confrontación bipolar que había condicionado la historia del mundo durante más de cuarenta años, la ONU surgió, como se ha mencionado antes, como un mediador potencial de los conflictos internos y regionales que habían quedado por resolver. Después de todo, la ONU disfrutaba de una serie de características que parecían ser ideales para asumir este nuevo rol regulador, como la imparcialidad (ya que supuestamente estaría más desprendida de intereses que un Estado individual), la legitimidad (porque era símbolo del consenso de la gran mayoría de los Estados del mundo) y la capacidad coercitiva y financiera (ya que, si bien dependiente de las

contribuciones de los Estados miembros, teóricamente podría asegurar instrumentos de persuasión frente a los beligerantes).

Sin embargo, la realidad se presentó en contra de la presunción de infalibilidad de la ONU como una solución a los conflictos mundiales. El entusiasmo del fin de la guerra fría parecía ahora nublado por una secuencia de casos delicados de intervención de las Naciones Unidas en la primera mitad de los noventa, coincidiendo con el momento en que se decidía en la sede de la organización en Nueva York el tono de la intervención en Guatemala. A cargo de situaciones tan delicadas como los conflictos en los Balcanes, en Somalia o en Ruanda, y después de la mediación exitosa en El Salvador, la ONU quería apostar sin riesgo en este otro país centroamericano.

Esta reflexión nos obliga entonces a tener en cuenta que la nueva intervención de la ONU en la mediación del conflicto en Guatemala trajo a las negociaciones un actor más que, no debemos olvidar, tenía sus propios intereses particulares y sus dinámicas internas que influenciarían necesariamente el fluir del proceso.

Saadia Touval, en un texto muy crítico con la actuación de las Naciones Unidas en la resolución de conflictos (Touval, 1994), subraya que las características generalmente atribuidas a la ONU que le asignan un espacio privilegiado en la mediación de conflictos se ven a menudo debilitadas por su premisa distintiva: la dependencia absoluta de los Estados miembros, con tónica especial para los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esta dependencia condiciona las prioridades de la agenda de la organización, que condicionan su calendario de actuación o la gestión de su presupuesto y recursos humanos. Todos estos obstáculos efectivamente debilitan el trabajo diario de la ONU y le imponen límites a su flexibilidad e imparcialidad en el campo diplomático y de mantenimiento de la paz.

Veremos más adelante estas limitaciones con detalle, pero importa ahora subrayar, en este análisis de la mediación del conflicto en Guatemala, que este nuevo actor, por más que optara por un rol secundario en un escenario cuyos protagonistas eran los beligerantes y por más que ambicionara ser únicamente un facilitador del diálogo entre las partes, influiría profundamente en el desarrollo del proceso, imponiendo a la mesa de negociaciones una nueva entidad, con sus fortalezas y debilidades.

Centrémonos de nuevo en el proceso de negociación. Si en calidad de observador, en el desempeño de funciones más discretas, la ONU había tratado de fortalecer la posición de Quezada Toruño sobre la necesidad de abordar los temas sustantivos para una solución a largo plazo del conflicto de Guatemala, cuando se abrió la posibilidad de tomar el liderazgo en la mediación ese esfuerzo sería aún más evidente. Con la función de mediador de tipo externo y neutral, la ONU utilizaría el discurso de las “causas de la guerra” como moneda de cambio para su entrada en la resolución del conflicto: aseguraría a la URNG la inclusión de los temas sustantivos si esta aceptase una mayor participación de las Naciones Unidas.

En consonancia con la premisa básica defendida por esta investigación, la ONU, influida por una narrativa muy propia del marco teórico de los estudios para la paz, exigió en el terreno una comprensión amplia de la paz. A partir de ese momento, las “causas de la guerra” nunca abandonarían la mesa de negociaciones, y el conjunto de los acuerdos vendría a constituir una especie de “programa de refundación nacional que atendiera a resolver o encarar aquellos problemas del país a los que se adjudicó la *raison d’être* de la guerra civil” (Pásara, 2003: 144).

La visión de la paz positiva era también apoyada por un sector de la Iglesia católica, que desde los años ochenta insistía en la necesidad de reformas profundas de cariz

social para tratar el conflicto. Esta perspectiva pudo avanzar como una matriz del proceso de paz por la transición profunda emprendida por la URNG de una guerrilla de tipo *de foco* a una de tipo *de masas*, transición esa traducida fundamentalmente en un cambio de discurso y en una mayor apertura al diálogo (Pásara, 2003: 24).

2.3.1. Una agenda sustantiva y la inclusión de la sociedad civil

En enero de 1994 se firmó en México el Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que abría una nueva etapa en el proceso de paz en la cual las relaciones entre beligerantes serían facilitadas por el nuevo mediador, el representante del secretario general de la ONU. Esta posición fue ocupada por Jean Arnault, un joven funcionario con un estatus relativamente bajo dentro de la jerarquía de la organización que substituyó Francesc Vendrell —el catalán que había liderado la observación de la ONU hasta entonces y que fue apartado a petición del presidente de Guatemala por ser supuestamente demasiado cercano a los ideales de la guerrilla—.

En un artículo en el que reflexionaba sobre el papel de la ONU en Guatemala, Jean Arnault declararía que en el momento de empezar las negociaciones para la paz, el conflicto armado no constituía la principal preocupación de las poblaciones, por lo que el diálogo no tenía un carácter de urgencia. Las negociaciones solamente podrían ganar efectiva legitimidad si incorporaban cuestiones de fondo en el debate nacional sobre las grandes reformas sociales. Arnault subrayaba que el proceso de negociación se había transformado así en un catalizador de renovación del contrato social, que crearía nuevas instituciones y establecería “una nueva modalidad en las relaciones entre los varios sectores sociales” (Arnault, 1999: 291-295).

El Gobierno de Guatemala aceptaba la mediación de la ONU no solamente por asegurar un compromiso de la comunidad internacional con el futuro del país, sino también porque permitía marginar al antiguo “conciliador” monseñor Rodolfo Quezada Toruño, al que el presidente consideraba afín a la guerrilla, apartándolo a un foro de discusión que integraría varios sectores sociales. La entonces creada Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) incluía organizaciones de base, partidos políticos, académicos y pequeñas asociaciones empresariales, pero el CACIF se negó a integrar este foro, en un gesto más de resistencia al proceso de paz.

El objetivo de la ASC fue crear un espacio en el que, paralelamente a la mesa de negociaciones Gobierno/URNG, movimientos de la sociedad civil pudiesen discutir los temas sustantivos y formular recomendaciones a ese respecto. Estas no eran, con todo, vinculantes, porque, como refirió Luis Pásara, “para ambas las partes, sujetar la negociación a los resultados de una asamblea cuyo control no podía estar asegurado, era un requisito incómodo” (Pásara, 2003: 26). Con la creación de la ASC fue posible incorporar, de alguna manera, a la sociedad guatemalteca al proceso –siendo que esta daría su aval a los acuerdos firmados entre los antagonistas, volviéndolos, así, producto de un consenso nacional–, aunque para el Gobierno servía también para encerrar sectores sociales contestatarios en un fórum cuya función era meramente consultiva. Para el Ejecutivo, la creación de este fórum permitió igualmente alejar de la mesa al obispo Quezada Toruño, mientras que para la URNG fue una forma de asegurar el protagonismo en el debate con el Gobierno, ya que se atribuía un espacio secundario a actores que compartían sus reivindicaciones.

Por último, el Acuerdo Marco estableció también formalmente la contribución de un “Grupo de Países Amigos” –México, Venezuela, Colombia, Noruega, España y EE. UU.– como consultores en las negociaciones tanto de los temas operativos como de los

temas sustantivos, asesorando las partes, por ejemplo, para dibujar las reformas sobre la formación de las fuerzas de seguridad o el fortalecimiento del sistema judicial.

El Acuerdo Marco, que reanudó la firma de los compromisos entre el Gobierno de León Carpio y la URNG, fue acompañado por otro pacto: el Acuerdo de Calendario, que propuso, en enero de 1994, concluir el proceso de paz a finales de ese año.

Restablecidos los lazos entre las partes y con el impulso del nuevo mediador –Jean Arnault– se logró, en marzo de 1994, superar el primer gran tema sustantivo sobre la mesa, tal vez el más sensible en el conflicto guatemalteco: los derechos humanos. Firmado en México, el Acuerdo global sobre Derechos Humanos fue facilitado por el aplazamiento de uno de los puntos adyacentes que afectaba muy directamente al Ejército, ya que presuponía descubrir la verdad sobre las atrocidades cometidas durante los 36 años de conflicto –la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH)–. En El Salvador, poco tiempo antes, la Comisión de la Verdad, que había sacado a la luz la historia oscura del conflicto salvadoreño, había atribuido culpas directamente a la cúpula militar por la participación en violaciones masivas de derechos humanos. Este hecho promovió en Guatemala una fuerte negativa de los militares en contra de la posibilidad de que algo similar pudiera suceder en su país, hecho que vendría a condicionar como veremos el trabajo y los resultados de la CEH de Guatemala.

Acuerdo Global de Derechos Humanos (29 de marzo de 1994)¹¹¹

En términos generales, el acuerdo presuponía el respeto absoluto por los derechos humanos por ambas partes y exigía al Gobierno una arquitectura institucional eficaz, capaz de garantizar dicho respeto. En este contexto, el Gobierno quedaba responsable de:

¹¹¹ Además de los textos de los acuerdos disponibles en la página <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm> (consultada el 15 de febrero del 2015), se puede profundizar sobre el tema en Susanne Jonas (2000: cap. 3) y Pásara (2003: Apéndice).

1. Fortalecer las instancias nacionales de protección de los derechos humanos, en particular garantizando la libre acción e independencia del Ministerio Público, del Organismo Judicial y de la Procuraduría de los Derechos Humanos.
2. Luchar contra la impunidad.
3. Eliminar todas las fuerzas de seguridad ilegales y clandestinas, procediendo en simultáneo a la profesionalización/formación y “limpieza” de las nuevas fuerzas de seguridad adaptados al contexto democrático.
4. Garantizar la protección de las personas y entidades cuyo trabajo estaba relacionado con la defensa de los derechos humanos.
5. Garantizar la libertad de asociación, movimiento y organización, en respuesta a la anterior participación forzosa en las PAC (Patrullas de Autodefensa Civiles).
6. Indemnizar a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

El Acuerdo sobre los Derechos Humanos contenía una petición específica a las Naciones Unidas de crear una misión internacional que pudiese, en el terreno, verificar el cumplimiento de estos compromisos. El acuerdo detallaba como principales funciones de la misión la recepción y verificación de denuncias de violaciones de derechos humanos (con prioridad a los derechos civiles y políticos), la comprobación de la autonomía y funcionamiento de las instituciones nacionales competentes en materia de derechos fundamentales y la comunicación de la existencia o ausencia de violaciones de derechos humanos, a través de la elaboración de informes periódicos que deberían ser presentados al público, conteniendo recomendaciones a las partes sobre la conducta y acciones en defensa de los derechos humanos.

2.3.2. La llegada de la MINUGUA

La MINUGUA –Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos y el Cumplimiento del Acuerdo Global de Derechos Humanos– fue establecida por la Resolución de la Asamblea General 48/267, de 28 de septiembre de 1994, y representó un cambio significativo en el carácter de la intervención de la ONU en Guatemala.

A diferencia del esperado rápido despliegue de la misión en el terreno, la MINUGUA tardó ocho meses en instalarse, demora esta causada en gran parte por el *impasse* burocrático sobre la tutela de la misión (que podría quedar bajo responsabilidad del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General) al que se asistió en Nueva York (Baranyi, 1995: 8). Otro factor que impidió una rápida movilización de la fuerza internacional fue la discusión en el seno de la elite gubernamental y militar de Guatemala, que, consciente de la magnitud y del trabajo de la ONUSAL (la Misión de la ONU en El Salvador, profundamente crítica con el sector militar) y escudándose en el principio de la soberanía, quería asegurar una misión mínima en tamaño y funciones.

Esta demora, en un momento de particular tensión interna en Guatemala, con los resistentes o saboteadores (*spoilers*) del proceso de paz demostrando su poder,¹¹² debilitó la credibilidad de la ONU y del propio proceso de paz que promovía. El ambiente que rodeaba a los antagonistas atravesaba, en esta fase, un momento más negro, cuando se debatían temas especialmente sensibles, tales como el reasentamiento de los desplazados internos o la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH).

Si el primero de estos acuerdos (Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado) se vio facilitado porque existía ya el

¹¹² Días después de la firma del Acuerdo sobre Derechos Humanos era asesinado el presidente del Tribunal Constitucional, ante la inoperancia de las fuerzas de seguridad, acentuando así el clima de impunidad.

antecedente de un compromiso firmado en 1992 entre el Gobierno de Serrano Elías y representantes de las comunidades de refugiados, que reconocía ya entonces el derecho de estas personas a recuperar sus tierras (Aguilera y Torres-Rivas, 1998: 137), el segundo tema referido fue de mucho más compleja resolución.

Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el conflicto armado (17 de junio de 1994)¹¹³

El Acuerdo reconocía el derecho de los refugiados (que estaban en su mayoría en México), y de los desplazados internos que habían abandonado su espacio a causa del conflicto armado, a regresar. Delineaba igualmente un programa de integración de esta población. Tendrían garantizados sus derechos y en ningún caso debería haber discriminación de género (esta sería una de las referencias más significativas al papel de la mujer en los acuerdos de paz). En este contexto, y aunque este acuerdo implicase un compromiso nacional, el Gobierno debería:

1. Garantizar las condiciones para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el conflicto, en particular facilitando la adquisición de tierras (factor que el acuerdo asumía como determinante para este proceso, ya que esta población era en su mayoría rural) o por la atribución de compensaciones.

2. Diseñar una estrategia coherente con el desarrollo rural sostenible y equitativo para recibir estas poblaciones.

3. Invertir en infraestructuras para garantizar un desarrollo equilibrado.

Para cumplir estos objetivos, el acuerdo contenía un punto en el que el Gobierno solicitaba la intervención de la comunidad internacional en este esfuerzo y otro en el

¹¹³ Además de los textos de los acuerdos disponibles en la página <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm> (consultada el 15 de febrero del 2015), se puede profundizar sobre el tema en Susanne Jonas (2000: cap. 3) y Pásara (2003: Apéndice).

que se requería la verificación de las Naciones Unidas del cumplimiento del pacto. El único elemento que tenía aplicación inmediata en este acuerdo era lo que respecta a la creación de una comisión que estudiaría las necesidades de estas poblaciones y la posible creación de un fondo para este proceso.

Se estaba debatiendo al final el equilibrio fundamental que debía encontrarse entre la necesidad de llevar ante la justicia a los culpables de los crímenes perpetrados en los 36 años de conflicto y la urgente reconciliación de una sociedad desavenida. Este debate se refería a la creación de una comisión que recuperaría la historia del conflicto, factor que preocupaba sobre todo al Ejército, temeroso de ser sometido a graves acusaciones como había ocurrido con la comisión salvadoreña.

Algunos autores (Jonas, 2000) sostienen que el resultado salido de este debate habría sido un compromiso muy poco sustancial, también por culpa de la presión ejercida por las Naciones Unidas, que querían a toda costa un acuerdo firmado con celeridad. La verdad es que la ONU vivía también un momento de tensión, después de la quiebra de su prestigio con los desastres de Ruanda y Somalia, que la convirtieron en el blanco de críticas feroces en cuanto a su (in)capacidad de evitar el resurgimiento de la violencia. Por lo tanto, al comprometerse con esta misión en Guatemala –costosa en recursos humanos y financieros y en maestría diplomática– el secretario general tenía que presentar resultados urgentemente y asegurarse de que los riesgos serían mínimos para la ya debilitada imagen de la ONU.

Condicionada por sus propias limitaciones de agenda y en un año de grave crisis financiera, la ONU promovió, en su papel de mediador, un acuerdo precipitado a cambio de la llegada al terreno de la MINUGUA y de contrapartidas económicas,

apaciguando al final los temores del Gobierno y del Ejército, que ambicionaban una Comisión de Esclarecimiento Histórico con funciones mínimas.

Acuerdo para el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los Derechos Humanos y los actos de violencia que causaron sufrimientos a la población guatemalteca (3 de junio de 1994)¹¹⁴

El acuerdo definía como funciones de la CEH la aclaración objetiva e imparcial de los actos violentos y violaciones de los derechos humanos ocurridos durante todo el conflicto, desde 1960. Como resultado de ello, la comisión debería preparar un informe sobre los resultados de la investigación y las recomendaciones para la reconciliación de la sociedad, dentro de un calendario de seis meses a partir de la firma del acuerdo final de paz, período prorrogable por seis meses. El informe no podría individualizar responsabilidades y nada de lo que en él estuviese indicado tendría consecuencias judiciales.

Las partes deberían cooperar plenamente con la CEH, compuesta por tres elementos: el mediador de las Naciones Unidas y dos prestigiosas personalidades guatemaltecas. También se pedía a las Naciones Unidas que verificara el cumplimiento de este acuerdo.

Las críticas de la oposición al Gobierno y de las organizaciones de derechos humanos nacionales y extranjeras fueron severas cuando salió a la luz el texto del acuerdo sobre la CEH. Uno de los sectores más feroces fue la Iglesia católica de Guatemala, incluyendo la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado (ODHA), que recibía denuncias de violaciones de derechos humanos. La indignación de ver una CEH

¹¹⁴ Además de los textos de los acuerdos disponibles en la página <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm> (consultada el 15 de febrero del 2015), se puede profundizar sobre el tema en Susanne Jonas (2000: cap. 3) y Pásara (2003: Apéndice).

frágil llevó a la ODHA a anunciar un proyecto paralelo de reivindicación de la historia del conflicto (titulado REMHI, Recuperación de la Memoria Histórica), con la propuesta de presentar un informe final con los resultados de su pesquisa en el que figurarían los nombres de los culpables de las violaciones de derechos humanos (Wilson, 1998: 189).

La URNG no salió indemne de la ola de críticas, acusada de haber permitido una solución débil para la búsqueda de la justicia y de la verdad sobre el conflicto. La inestabilidad en el seno de la coordinadora guerrillera, con algunos militantes molestos por la delegación presente en la mesa de negociaciones, fue solucionada por un comunicado interno de sus líderes y por el endurecimiento de la postura de la URNG en el siguiente tema de la agenda: los derechos de los indígenas.

Era tiempo de discutir un problema endémico de la sociedad guatemalteca de los últimos siglos y de superar definitivamente una estructura social étnicamente discriminatoria y exploradora. Era necesario, además de cambiar las prácticas cotidianas, cambiar la mentalidad racista que dominaba en Guatemala: no bastaba detener la violencia directa contra los indígenas, era obligatorio eliminar las fuentes estructurales y simbólicas de esa violencia.

Estrechamente relacionado con la delicada cuestión de la propiedad de la tierra, el debate sobre los derechos indígenas provocaron un nuevo *impasse* en las negociaciones, lo que hizo inviable el calendario previsto, que establecía la firma del acuerdo final de paz para el final de 1994. Después del debilitamiento de los lazos entre los antagonistas con el acuerdo sobre la CEH, estos se lanzaron en un círculo vicioso presentando propuestas que sabían inaceptables por el oponente, en una muestra evidente de la quiebra de la voluntad de negociar de cada una de las partes.

La mediación de Jean Arnault, con dificultades para superar este obstáculo, fue reforzada por una intervención directa del secretario general de la ONU, que envió a las partes una carta que expresaba su descontento por el bloqueo de las negociaciones y apelaba a un esfuerzo conjunto para superarlo, dando un plazo de quince días para obtener una respuesta de los beligerantes.

Ambos propusieron una aceleración del ritmo del proceso de paz que imposibilitaba en la práctica la discusión de los temas que restaban en la agenda de trabajo. Fue nuevamente Marrack Goulding (secretario general adjunto de la ONU) quien dirigió los buenos oficios necesarios para la reanudación de un diálogo estable y de un calendario realista, con un plazo más largo para la firma del acuerdo final de paz. Goulding había amenazado con que una negativa del Gobierno y de la URNG daría lugar a una revisión de la participación de las Naciones Unidas en Guatemala, una intimación que aseguró el éxito en la misión y la recuperación de la línea de las negociaciones (Aguilera, 1996: 11).

La URNG parecía en ese momento estar en una posición privilegiada para hacer exigencias al Gobierno, después del acuerdo débil sobre la CEH. En efecto, tras nueve meses de negociaciones, el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas se tradujo en uno de los mayores éxitos de la URNG de todo el proceso y uno de los más significativos compromisos con una Guatemala renovada en el espíritu democrático. El acuerdo, firmado en México en 1995, aceptó todas las reivindicaciones de las comunidades indígenas presentes en la ASC, incluyendo la necesidad de una reforma constitucional que integrara en el texto fundamental el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe de la nación guatemalteca.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (31 de marzo de 1995)¹¹⁵

El cuarto acuerdo sustantivo reconocía la identidad de la comunidad indígena en lo que concierne en particular a la descendencia directa de los antiguos mayas, la lengua, una cosmovisión y una cultura comunes. Dentro de los derechos culturales e instituciones de las comunidades indígenas que reconocía estaban incluidos los nombres, apellidos y topónimos propios de las lenguas mayas, la espiritualidad, templos y centros sagrados, el uso de la vestimenta tradicional indígena y el derecho consuetudinario (cuya integración y articulación con la ley guatemalteca el Gobierno se proponía estudiar, incluida la reforma de las leyes municipales).

El acuerdo definía como delito la discriminación étnica y, en una segunda referencia a los desequilibrios de género en la sociedad guatemalteca, apuntaba el caso particular de la discriminación doble de la mujer indígena.

Establecía también la creación de cinco comisiones paritarias –compuestas por igual número de miembros del Gobierno y de organizaciones indígenas– que orientarían la implementación de las reformas en la educación, la oficialización de los idiomas, los lugares sagrados, la participación y la tierra.

También este acuerdo establecía su verificación por las Naciones Unidas cuando entrase en vigor.

La firma de este acuerdo dio un nuevo impulso al proceso de paz, sobre todo por alimentar las expectativas de los ciudadanos en el proceso. Este sentimiento fue también ampliado por el contacto de las poblaciones de todo el país con MINUGUA, que

¹¹⁵ Además de los textos de los acuerdos disponibles en la página <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm> (consultads el 15 de febrero del 2015), se puede profundizar sobre el tema en Susanne Jonas (2000: cap. 3) y Pásara (2003: Apéndice).

finalmente había llegado al terreno en noviembre de 1994. Para el desempeño de las funciones referidas en el Acuerdo de 29 de marzo de 1994, MINUGUA tenía asegurado el derecho de desplazarse por todo el territorio guatemalteco. Su presencia en el país resultó ser un impulso único al proceso de negociaciones –al ser los ojos de la comunidad internacional en Guatemala– llegando incluso a las zonas rurales más apartadas de la dinámica política.

En marzo de 1995 –en el mes de la firma del Acuerdo sobre los derechos de los pueblos indígenas–, se publicó el primer informe de MINUGUA, bastante crítico con ambas partes por incumplimiento del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos. El informe denunció la continuación de prácticas ilegales por el Gobierno, como ejecuciones extrajudiciales y otros delitos graves, así como por parte de la URNG, que continuaba exigiendo “impuestos de guerra” y sabotando infraestructuras (Aguilera, 1996: 10).

El clima de confianza entre las partes se fragilizó en una etapa ya complicada del proceso de negociaciones, en la que el tema que estaba sobre la mesa –la cuestión socioeconómica, que incluía asuntos tan amplios como “la cuestión agraria, las políticas de descentralización, desconcentración y regionalización, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la política monetaria, cambiaria, crediticia y fiscal, así como temas sociales tales como salud, educación y seguridad social” (Aguilera, 1996: 12)– concernía a problemas estructurales de Guatemala.

Otro hecho que contribuyó a una nueva desaceleración del ritmo del proceso de paz fue la proximidad de las elecciones generales previstas para noviembre de 1995. Varios actores involucrados en el proceso afirmaron incluso que la URNG retrasó deliberadamente la toma de decisiones por preferir negociar con el presidente que

reemplazase a León Carpio, a quien consideraba más débil como adversario (Pásara, 2003: 30), aprovechando también esta etapa preelectoral para preparar su institucionalización como entidad política y así ganar legitimidad redoblada en la mesa de negociaciones.

2.3.4. Las elecciones de 1995 y la apertura del espacio político a la izquierda

Las elecciones de 1995 constituyeron, de hecho, un marco simbólico para el proceso de democratización en Guatemala –que consolidaba y se dejaba consolidar por el paralelo proceso de pacificación– por ser la primera vez en cuarenta años que una fuerza de izquierda competía en las urnas. La URNG hizo una declaración de alto el fuego unilateral durante el período electoral apelando a la población a ir a votar. Declarando su intención de participar en las elecciones, la URNG escuchó a una serie de actores sociales –incluidos aquellos con asiento en la ASC– y mostró interés en acudir a las elecciones integrada en una coalición de intereses distintos.

A pesar de la amenaza de la posible victoria del partido de Ríos Montt –Frente Republicano Guatemalteco (FRG)–, cuya postura sobre la continuación del proceso de paz no era clara, la mayoría de los votos se centró en la propuesta de mantenimiento de las negociaciones del PAN (Partido de Avanzada Nacional), cuyo líder, Álvaro Arzú Irigoyen, ganó la segunda vuelta.

Otro resultado importante salido del escrutinio electoral fue el porcentaje obtenido por el recién creado partido Frente Democrático Nueva Guatemala, vinculado a la URNG, que ascendió al 8 % de los votos, ganando así (a pesar de la escasa experiencia política y de los recursos financieros y logísticos reducidos) seis asientos en el Parlamento y treinta municipios. Este resultado mostró a la izquierda que era posible

seguir la vía política, hecho que dio un impulso muy importante en este tramo final de las negociaciones.

Arzú aún no había tomado posesión del cargo y ya había iniciado una ronda de diálogos discretos e informales con los dirigentes de la URNG, ayudando así a crear buenas relaciones personales con sus oponentes políticos. A raíz de esta iniciativa, al ganar la Presidencia Álvaro Arzú mantuvo una mesa alternativa de encuentro con la guerrilla, no con el objetivo de firmar compromisos, sino para cultivar lazos de confianza entre las partes y tratar de llegar a consensos lejos de la presión de la mesa oficial de negociaciones.

Este proyecto paralelo del Gobierno tuvo como anfitrión a un actor poco convencional que había ganado alguna visibilidad internacional por la mediación del conflicto de Mozambique: la Comunidad de Santo Egidio. Sin la presencia del mediador Jean Arnault, esta iniciativa de diplomacia de segunda vía (*second track diplomacy*) ayudó a crear una base de interacción entre los antagonistas propicia al desarrollo positivo del proceso de paz, tal como veremos a continuación.

Tales propuestas prometían una postura gubernamental diferente a la que había sido asumida por los tres antecesores civiles de Arzú. En realidad, este nuevo marco nacía de la interacción dinámica y constructiva creada por la sinergia entre el propio presidente – en primer lugar, un hombre de negocios que entendía bien la urgencia de encontrar la estabilidad que a su vez permitiría la entrada de la ayuda y la inversión extranjera necesarias para el crecimiento económico– y los hombres de su entorno. Entre ellos se encontraban Gustavo Porras, un disidente de la URNG, del antiguo EGP, que había salido de la guerrilla en los años ochenta, profundo conocedor de los intereses del oponente y que lideraba ahora la nueva COPAZ; Eduardo Stein, el ministro de Relaciones Exteriores, un hombre claramente a favor de la paz; y el general Julio

Balconi, de una franja más liberal del Ejército, que Arzú elige para ministro de Defensa, encargado de promover lazos de solidaridad con los guerrilleros de la URNG, con quienes los militares compartían después de todo el mismo universo.

Notablemente más débil en la mesa de negociaciones, ante un Gobierno que disponía de más recursos militares y financieros y que disfrutaba de un recurso adicional también ampliamente superior –la información–, la URNG ganaba así una auténtica motivación en el proceso de paz. De hecho, algunos actores del proceso afirmaron que, en determinado momento, los líderes de la guerrilla confiaban más en la delegación del Gobierno que en su propia comisión político-diplomática, llegando esta incluso a ser destituida, en mayo de 1996 (Pásara, 2003: 32).

En efecto, después de una limpieza en la cúpula militar del Ejército por parte de Arzú, la URNG declaró, el 19 de marzo, el abandono unilateral de las armas. Esta toma de decisión vio como respuesta del Gobierno el final de la lucha contra la insurgencia y el alto el fuego.

La URNG se dio cuenta de que a medida que avanzaba el proceso de paz, su poder (que antes residía en la capacidad de generar inestabilidad por la fuerza de las armas, ahora debilitada) tenía que ser rápidamente sustituido, urgiendo así la conclusión de las negociaciones. Con los dos oponentes demostrando su creencia en la paz como objetivo real y no solamente espurio, entrábamos en la fase final del proceso de negociación.

El 6 de mayo de 1996 se firmó el quinto acuerdo sobre un tema sustantivo: el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. El acuerdo señalaba como factor clave para el desarrollo económico del país la necesidad de una reforma fiscal que permitiera al Estado guatemalteco tener ingresos suficientes para llevar a cabo el proceso de modernización económica y la serie de reformas que los acuerdos firmados exigían.

Contrariamente a un conflicto frecuente entre los esfuerzos de construcción de la paz y las exigencias de las Instituciones Financieras Internacionales, centradas en general en la reducción del papel del Estado en la economía, en Guatemala –en gran medida por las lecciones aprendidas con el caso de El Salvador– la comunidad internacional exigió un desempeño más activo del Estado para impulsar el desarrollo económico del país. El acuerdo preveía el aumento de los ingresos fiscales en el 12 % del PIB hasta el año 2000, cuando en el momento de su firma estos no sobrepasaban el 8 %, lo que correspondía a la tasa más baja de América Latina.

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (6 de mayo de 1996)¹¹⁶

El acuerdo hacía caer sobre el Ejecutivo un papel más empeñado en la reducción de la pobreza y en la promoción de un desarrollo sostenible e integrado. Armonioso con la necesidad de una democracia más participativa y descentralizada, el acuerdo preveía la creación de “consejos de desarrollo”, en las ciudades y en el campo, para llevar a cabo un proyecto integrado de recuperación económica.

El Gobierno era así responsable de la creación de empleo y de riqueza (el PIB debería crecer por lo menos el 6 % anualmente) y de la inversión en servicios sociales básicos. Sin establecer una reforma agraria, el acuerdo preveía, sin embargo, un impulso para la modernización de la agricultura dirigida por el Estado y un proyecto de redistribución de la tierra, aunque sin estipular medidas concretas para dichos programas.

¹¹⁶ Además de los textos de los acuerdos disponibles en la página <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm> (consultada el 15 de febrero del 2015), se puede profundizar sobre el tema en Susanne Jonas (2000: cap. 3) y Pásara (2003: Apéndice).

Suponiendo un incremento en los ingresos del Estado, el acuerdo sobre cuestiones socioeconómicas exigió el aumento del gasto público en temas sociales prioritarios como la educación y la salud,¹¹⁷ así como en una estrategia para la problemática agraria. Este acuerdo fue posible gracias a una buena comunicación entre el presidente Arzú (con experiencia en el sector), la comunidad de países donantes y las Instituciones Financieras Internacionales presentes, y a la influencia de las Naciones Unidas por una mayor coincidencia de intereses en esta temática crucial.

El mismo día en el que se firmó el acuerdo, el representante del sector empresarial – el CACIF– se pronunció públicamente a favor del compromiso alcanzado, lo que mostró claramente que ya conocía su contenido. Si este suceso parecía apuntar a una sorprendente intervención activa de uno de los sectores perturbadores del proceso, la verdad es que el resultado del acuerdo era de nuevo más cercano a los objetivos del Gobierno por la ausencia de definición de políticas concretas. Con la premura de ver concluido el proceso de negociaciones, la guerrilla (incentivada por la ONU y los países donantes) abdicaba de reformas más radicales para no comprometer la última etapa del camino hacia la paz. El ritmo del proceso era así acelerado por las partes y por el mediador.

El punto que siguió en la agenda de trabajo –el fortalecimiento de la sociedad civil y el nuevo papel del Ejército– contribuyó un paso más para el proceso ya iniciado de desmilitarización de la sociedad guatemalteca. Era imperativo demarcar la frontera entre la seguridad interior y la seguridad exterior, centrar el papel del Ejército solamente en esta última y para tal fin renovar la doctrina militar.

¹¹⁷ En estos dos sectores, el Estado debería, según el acuerdo, gastar un 50 % más que el presupuesto gastado en el año de 1995.

2.3.5. Los últimos acuerdos y la perspectiva de pospaz

El Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática se hizo público antes de lo previsto, después de haber sido firmado en la Ciudad de México el 13 de septiembre de 1996. Este concretó una transformación de la entidad militar conforme al nuevo contexto pacífico y democrático, al reducir el número de personal y recursos financieros y al disolver definitivamente los instrumentos de contrainsurgencia como las PAC (Patrullas de Autodefensa Civiles). El acuerdo reservaba, sin embargo, para el Ejército márgenes de autonomía dentro del nuevo marco de dependencia del poder civil.

El consenso que llevó a la firma de este acuerdo fue facilitado por los lazos de solidaridad profesional establecidos en encuentros paralelos que el equipo de Defensa de Arzú había promovido entre el Ejército y la URNG. El acuerdo sobre el asunto militar ponía fin a la discusión de los temas sustantivos de la agenda, concluyendo la etapa más delicada de las negociaciones. Las partes entraban así en una “mentalidad de salida” (Aguilera y Torres-Rivas, 1998: 148), preocupados ya con la fase posterior a la firma final de la paz.

Un suceso inesperado vino, sin embargo, a perturbar esta etapa aparentemente más tranquila. En octubre de 1996, una ciudadana prestigiosa de la sociedad guatemalteca, Olga Alvarado de Novella, cercana al círculo social del presidente Álvaro Arzú, fue secuestrada en una operación llevada a cabo por un miembro de la ORPA –una de las entidades integrantes de la URNG, curiosamente aquella que durante las negociaciones había mostrado una mayor connivencia con la propuesta negociada–. Algunos autores admiten que el incidente se produjo por necesidad de la ORPA de obtener rápidamente ingresos, en un momento en el que había dejado de exigir “impuestos de guerra” y se encontraba en una grave crisis financiera.

La negociación del rescate terminó por involucrar al Gobierno y la URNG en un escándalo público que podría haber socavado los logros de los últimos meses. El Gobierno condicionó la continuación del proceso de negociaciones al reconocimiento de culpas por parte de la URNG. La guerrilla cumplió con lo exigido y apartó del proceso al líder de la ORPA, Rodrigo Asturias (de seudónimo Gaspar Ilom), para no poner en riesgo la continuación del diálogo con el Gobierno.

Con la ayuda de Jean Arnault, y por estar ya en una etapa menos convulsa de las negociaciones, fue posible reanudar el programa. El primer tema que se decidió tratar fue la cuestión operativa más simbólica de todas: el alto el fuego. El 4 de diciembre de 1996, entrados en el último mes del proceso de negociaciones, las partes firmaron el Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego en la capital de uno de los principales países donantes, Noruega.

A ese acuerdo, que trataba la desmovilización de excombatientes, su desarme y su reintegración en la vida civil, siguió tres días más tarde el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral. Este, firmado en Estocolmo (Suecia), contenía una estipulación que, como veremos, demostró ser crucial para el período de la implementación: declaraba que las medidas establecidas en los acuerdos deberían ser objeto de reforma constitucional y esta sometida al Congreso. Más adelante analizaremos las consecuencias de esta cláusula.

El 12 de diciembre, las partes firmaron en Madrid el Acuerdo sobre las bases de la incorporación de la URNG en la legalidad, formalizando definitivamente la inclusión en la vida política de aquella que fue, durante muchos años, la única alternativa de oposición en Guatemala. En este marco fue propuesta una Ley de Reconciliación Nacional, para ser aprobada en el Congreso, sobre el cariz de la amnistía que se concedería a los excombatientes, del Ejército y de la guerrilla. Este último debate

reabría el tema de la justicia iniciado con la Comisión de Esclarecimiento Histórico. El Congreso, de mayoría conservadora pero presionado por los activistas de derechos humanos nacionales e internacionales, tuvo que excluir de la amnistía los crímenes de genocidio, tortura y desapariciones forzadas.

Después de esta polémica final, en el antepenúltimo día de 1996 –a punto de terminar el plazo que Arzú había dado para el final de las negociaciones–, las partes firmaron los dos últimos acuerdos: Acuerdo sobre el Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz y el simbólico Acuerdo de paz firme y duradera, que sellaron el final de esta etapa de la historia de Guatemala.

La presencia de las Naciones Unidas como mediador facilitó el compromiso de los diferentes actores de la guerra, que se convertían ahora en los protagonistas de la paz. Arnault (cuya posición poco protagónica en la jerarquía de la ONU había creado alguna duda inicial) demostró la habilidad necesaria para ayudar al Gobierno de Guatemala a encontrar el equilibrio entre la satisfacción de los sectores más resistentes a la paz y la presión internacional, que exigía la resolución pacífica del conflicto. Los aliados tradicionales del Gobierno, elite económica y fuerzas armadas, se alinearon con el Ejecutivo por la necesidad de asegurar una imagen más democrática ante la comunidad internacional que podría garantizar la recuperación económica del país. Fue, por un lado, imprescindible en este proceso la labor de una facción más progresista de la esfera militar. Pero Jean Arnault consiguió, por otro lado, atraer a la guerrilla a un nuevo marco de legitimidad política, atribuyéndole un lugar importante en el escenario donde se decidió el futuro político del país.

En Guatemala fue posible alcanzar el final del conflicto armado por una serie de condiciones objetivas que intentamos destacar: un nuevo contexto internacional, el

agotamiento de un régimen contrainsurgente y un nuevo papel de la ONU en la gestión de conflictos, entre otros. Pero también hicieron posible una paz negociada fenómenos de creatividad, confianza y empatía que a menudo la teoría no logra explicar. Varios entrevistados en Guatemala, incluyendo participantes en los equipos de negociación de ambas partes (Gobierno y URNG), subrayaron la importancia de la actitud creativa y motivadora de Jean Arnault como mediador entre las partes, logrando establecer vínculos de confianza entre ambas y usar recursos alternativos para superar puntos de bloqueo a lo largo del proceso.¹¹⁸

Por una coincidencia de las razones mencionadas, terminada la actividad guerrillera en respuesta a la política de contrainsurgencia del Estado, el conflicto en Guatemala transitaba hacia las renovadas instituciones democráticas. La intervención de las Naciones Unidas en la mediación del conflicto terminó con un balance muy positivo, para pasar a una nueva etapa de su participación: la extensión del mandato de la MINUGUA a la verificación de la implementación de todos los acuerdos de paz.

3. De la paz firmada a la implementación de los acuerdos

Del análisis del proceso de negociaciones para la paz en Guatemala mediado por las Naciones Unidas entendemos que una de las premisas de nuestra hipótesis de trabajo parece verificarse: el objetivo central del curso de las negociaciones no se circunscribió a la resolución estricta del conflicto armado entre la URNG y el Gobierno de Guatemala, ya que simultáneamente se abordaron temas de carácter múltiple en torno a las causas primeras de la guerra. En Guatemala, bajo la égida de la ONU, se trató de

¹¹⁸ Entrevistas realizadas en Guatemala en abril y mayo del 2007.

manejar el conflicto desde una perspectiva amplia que sugiere un abordaje cercano a la noción de Galtung de paz positiva. Más que una retórica legitimadora, como ocurriera en Haití, esta perspectiva condicionó directamente procedimientos y resultados en el proceso de mediación.

El análisis sobre el cumplimiento de los acuerdos de paz surge aquí después de que nos hayamos inclinado, como aconsejan Bercovitch, Anagnoson y Wille (1991b), por las variables de contexto y de proceso en el capítulo que ahora concluimos, de carácter más descriptivo. El panorama que observamos nos permitió comprender la trama que sustentó los acuerdos y sirve de punto de partida para la verdadera etapa de concreción de la paz positiva: aquella en la que los compromisos pasarían de la palabra escrita a la transformación de la realidad.

En un primer momento vamos, entonces, a ver cómo fueron los primeros años de implementación de los acuerdos de paz, que corresponden al momento en el que la MINUGUA entra en el terreno. En un segundo momento trataremos de entender lo que está por cumplir y qué camino siguieron los designios dejados por los acuerdos de paz.

3.1. El establecimiento de MINUGUA

El Acuerdo Global de Derechos Humanos firmado entre la URNG y el Gobierno de Guatemala el 29 de marzo de 1994 decía en su artículo X, punto 2, que las partes coincidían en “solicitar al Secretario-general de la Organización de las Naciones Unidas la organización de una misión de verificación de derechos humanos y del cumplimiento

de los compromisos del acuerdo”.¹¹⁹ Así, las partes delegaban en las Naciones Unidas la verificación internacional del cumplimiento del acuerdo, que, en general, suponía: respetar los derechos humanos durante el conflicto armado, fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos en Guatemala y promover una reforma profunda de las fuerzas de seguridad.

Con la firma de este acuerdo, el secretario general de las Naciones Unidas envió inmediatamente una misión preliminar a estudiar el terreno y preparar lo que sería la MINUGUA. La selección del personal de la ONU para esta misión preparatoria recayó preferentemente sobre los que tenían experiencia en América Central y/o en el asunto de los derechos humanos, acompañados por cuatro asesores fuera del marco de las Naciones Unidas, expertos también en estos temas. El equipo tenía como objetivo central la elaboración de un informe con los principios orientadores para la movilización, organización y reclutamiento de la misión de verificación, para lo cual deberían realizar consultas con los miembros del Gobierno, de la URNG y de diversos sectores sociales (Baranyi, 1995: 7).

Liderando la misión preliminar de Guatemala, presente en el terreno del 24 de abril al 7 de mayo de 1994, estaba Leonardo Franco, director de la División de Protección Internacional del ACNUR.¹²⁰

El informe elaborado por esta contenía disposiciones varias relativas a la disposición territorial que la MINUGUA debería seguir, recomendando una sede de la misión en la capital, ocho oficinas regionales (Ciudad de Guatemala, Quetzaltenango, Sololá, Huehuetenango, Santa Cruz del Quiché, Cobán, Zacapa y Flores/Santa Elena) y cinco

¹¹⁹ Disponible en <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20Derechos%20Humanos.pdf>, consultado en 30 de noviembre del 2014.

¹²⁰ ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

oficinas subregionales (Jutiapa, San Marcos, Barillas, Nebaj y Cantabal).¹²¹ Hacía también referencia al número de elementos que esta debería integrar, proponiendo alrededor de trescientos empleados, entre funcionarios internacionales, policías civiles y militares.

El informe de la misión preliminar evidenció el problema de la seguridad como uno de los puntos que exigía particular ponderación. Aunque el nivel de la violencia armada era relativamente reducido, el informe recordó que la misión de verificación llegaría al terreno antes de la firma final de la paz y del cese al fuego correspondiente. Si los riesgos eran reducidos, era con todo imprescindible asegurar las condiciones mínimas de seguridad para proteger la labor de los funcionarios de la ONU y que estos pudiesen realizar su función con éxito.

La necesidad de una misión de carácter multidisciplinar –acentuada, además, por la posibilidad abierta en la mesa de negociaciones de la verificación del cumplimiento de los futuros acuerdos también por la ONU, acuerdos que concernían específicamente a asuntos militares– abrió un debate sobre qué órgano debería tutelar la misión de verificación: Asamblea General o Consejo de Seguridad. Venció la primera opción, por presión de algunos de los Países Amigos del Proceso de Paz y del Gobierno, que no aceptaba de forma alguna que un asunto relativo primordialmente a los derechos humanos quedara al amparo del Consejo.

En el informe de la misión preliminar constaban, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- a) Proceder a un despliegue rápido de la misión de verificación en el terreno.

¹²¹ Información del Informe del secretario general sobre el establecimiento de una misión de verificación de la situación de los derechos humanos en Guatemala, A/48/985 de 18 de agosto de 1994, disponible en <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/minuguadocs.html>, consultado el 30 de noviembre del 2014.

- b) Elegir cuidadosamente el personal civil y policial con experiencia en investigaciones criminales.
- c) Dar prioridad al personal que tuviera contacto con la cultura e idiomas indígenas y establecer directrices claras para el trabajo con estas comunidades.
- d) Aprovechar la experiencia de las ONG nacionales con enfoque en derechos humanos.

El 18 de agosto de 1994, el secretario general de la ONU, en un informe dirigido a la Asamblea General titulado “Establecimiento de una misión de verificación de la situación de los derechos humanos en Guatemala” (A/48/985), presentó su lectura del proceso de paz, así como del informe elaborado por la misión preliminar. La última resolución de la 48.^a sesión de la Asamblea General (A/48/267), adoptada el 28 de septiembre de 1994, acogió positivamente la propuesta del secretario general de establecer la misión –de acuerdo con las recomendaciones contenidas en el informe de 18 de agosto– por un período inicial de seis meses.

Inmediatamente después de la aprobación de esta resolución, un equipo técnico (Technical Advance Team) fue enviado a Guatemala (Baranyi, 1995) para preparar la llegada de la MINUGUA. Durante sus dos meses en el terreno, el equipo elaboró dos documentos de orientación para el personal de la misión –un manual de referencia y un manual de procedimiento de verificación–; al mismo tiempo trató de cuestiones logísticas y profundizó los contactos tanto con el Gobierno como con la URNG y con otros sectores sociales (ONG, académicos, organizaciones de base, etc.). El equipo trató además de incorporar a estos sectores a una serie de seminarios que preparó para cuando el personal de la misión de verificación llegase al terreno.

El manual de procedimiento contenía instrucciones sobre la metodología a seguir en relación con la verificación del respeto por los derechos humanos. Aconsejaba, entre otras cosas, métodos de recepción de denuncias (por ejemplo, sobre la necesidad de mantener la confidencialidad) y de investigación de las mismas, proponiendo el trabajo conjunto con la PDH (Procuraduría de los Derechos Humanos). Este manual fue particularmente útil para la formación *in loco* de los funcionarios que llegaban al terreno, muchos de ellos sin ningún tipo de preparación previa sobre el caso particular de Guatemala.

Sin embargo, tres importantes recomendaciones que figuraban en el informe de la misión preliminar fueron, en gran medida, despreciadas por la ONU a la hora de establecer la misión de verificación: 1) la rápida movilización en el terreno y la atención especial en la contratación; 2) las capacidades de investigación criminal; y 3) los contactos con las culturas indígenas.

3.1.1. Características de la Misión en el terreno

La MINUGUA llegó a Guatemala con ocho meses de retraso y con profundas deficiencias con respecto a la experiencia con la cultura indígena y en investigación criminal. De acuerdo con las entrevistas que realizamos y con la literatura con la que trabajamos, varios funcionarios de la MINUGUA apuntaron la cuestión del reclutamiento como uno de los problemas genéricos de las misiones de paz de la ONU que creó también obstáculos a la labor en Guatemala.¹²²

Del personal que constituyó el equipo inicial en el terreno, “39 [elementos] eran personal profesional contratado para dirigir, coordinar y aconsejar la Misión, 72 eran

¹²² Entrevistas a funcionarios de la MINUGUA en abril y mayo del 2007, Ciudad de Guatemala.

Voluntarios de las Naciones Unidas movilizados como observadores de los derechos humanos, 30 eran observadores civiles de la policía y 10 eran oficiales militares, 60 eran personal administrativo y de apoyo logístico” (Baranyi, 1995: 12).

La evidencia del elevado número de voluntarios dentro de esta misión hace patente una vez más las debilidades del proceso de reclutamiento.¹²³ Muy limitadas en términos de presupuesto –fenómeno particularmente acentuado en las que están bajo la égida de la Asamblea General–, las misiones de las Naciones Unidas prefieren muchas veces reclutar esta categoría de funcionarios, por lo general más jóvenes, con formación y experiencia profesional más limitada y consecuentemente con una remuneración inferior a la de los funcionarios profesionales.

Otro defecto del modo de contratación de las misiones de las Naciones Unidas se centra en el compromiso con los intereses de la misión. En una misión de la ONU hay siempre dos tipos de funcionarios: los que pertenecen al cuadro permanente de las Naciones Unidas y se desplazan por el mundo en función de las necesidades de la organización y de sus intereses profesionales y los que son reclutados para una misión en particular por su conocimiento específico. Mientras que los primeros ocupan principalmente puestos de nivel administrativo, estos últimos se llaman funcionarios sustantivos y desarrollan funciones más técnicas y de asesoramiento.

Algunos participantes en misiones de este tipo testimonian que se genera cierta fricción entre estas dos categorías de funcionarios. Si el personal administrativo está más preocupado en hacer funcionar el aparato burocrático que tiene en sus manos, el

¹²³ Es importante referir que la proporción de voluntarios en el cuadro de la misión fue muy superior en el inicio al número que había cuando la MINUGUA cumplió diez años en el terreno. Normalmente, durante el transcurso de la misión, los voluntarios ocuparon el 20 % de los puestos, siendo todavía un porcentaje elevado, ya que nos referimos a la totalidad de los elementos, incluyendo policías y militares, que son un porcentaje muy significativo.

personal sustantivo tiene un compromiso más profundo con su caso particular: la misión no es solo una más en su carrera, sino un cometido, un encargo específico.

Pero este tipo de reclutamiento tiende a generar igualmente incomodidades entre la población local, que observa la entrada en escena de una multitud de funcionarios internacionales.¹²⁴ Efectivamente, en el diálogo con los entrevistados guatemaltecos más reacios a la anterior presencia de la MINUGUA en el país sobresalieron algunas críticas a este tipo de funcionarios, ya sea porque transitaban de misión en misión sin previa experiencia en el país, popularizando el apodo despreciativo de “vacaciones unidas”,¹²⁵ o por el profundo desconocimiento del idioma que demostraron; o por una falta de capacidad de “adaptación a los ritmos de la población local”.¹²⁶

Con este problema estructural sobre la calidad y espíritu de compromiso de sus recursos humanos se estableció la MINUGUA, liderada por el jefe de misión Leonardo Franco (1994-1996). Este sería más tarde sustituido, en el momento de la firma del Acuerdo de paz firme y duradera, a petición del Gobierno y de las Naciones Unidas, por Jean Arnault, que asumiría el cargo después de haber encabezado la mediación durante dos años (veremos adelante como también esta elección contribuyó a la debilitación que la misión sufrió meses después).

La MINUGUA se organizó en torno a cinco cuestiones principales:

- 1) Área de Restablecimiento e Incorporación.
- 2) Área de Fortalecimiento del Poder Civil.
- 3) Área de Aspectos Socioeconómicos.

¹²⁴ En realidad, es muy frecuente en países receptores de misiones de las Naciones Unidas que la presencia internacional genere malestar entre los locales por la diferencia del estilo de vida y porque su presencia muchas veces hace aumentar el coste de vida en las ciudades en donde más se concentran. Este fenómeno también se verificó en Guatemala. Pero esa primera impresión negativa inicial suele mejorar cuando se ven los frutos del trabajo de la misión, como también ocurrió por ejemplo en las áreas rurales de Guatemala, donde el Estado estaba menos presente y la MINUGUA hizo que “las poblaciones se sintiesen más acompañadas” (entrevista a representante de ONG guatemalteca, el 8 de mayo del 2007).

¹²⁵ Entrevista a investigador en materia de derechos humanos, el 26 de abril del 2007.

¹²⁶ Entrevista a representante de centro académico guatemalteco, el 8 de mayo del 2007.

- 4) Área de Asuntos Indígenas.
- 5) Área de Derechos Humanos.

Unos tres meses después de la instalación de la MINUGUA en el terreno, el 1 de marzo de 1995, fue publicado el primer informe de la misión. Además de describir el proceso de establecimiento en Guatemala, el informe hacía un análisis detallado del cumplimiento por las partes del Acuerdo Global de Derechos Humanos. Muy crítico con ambas partes por la perpetuación de violaciones de derechos humanos, el informe también era muy duro con las autoridades estatales por persistir en su incapacidad de responder a las denuncias de violaciones que recibían. El final del informe contenía una serie de recomendaciones concretas para un efectivo compromiso de las partes con lo establecido en el acuerdo.

La presencia de observadores internacionales en el terreno, atentos y profundamente críticos con la postura de las partes, daba un aliento único al proceso de negociaciones. Durante este primer año de su estancia, MINUGUA creó relaciones estrechas con algunos sectores sociales que, por su trabajo directo con las poblaciones, sirvieron como valiosas fuentes de información en materia de violaciones de derechos humanos. La proximidad a las ONG y a la Iglesia católica sirvió también para ayudar a MINUGUA a establecer relaciones de confianza con la población rural, más alejada de la dinámica del proceso de paz. Con el tiempo, estos factores permitieron minimizar las lagunas de experiencia del personal de la misión en el contexto particular de Guatemala.

En el ámbito del segundo gran objetivo de la misión de verificación –fortalecer los mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos–, esta tuvo que abrir espacios de diálogo con las instituciones guatemaltecas a través de dos vías paralelas: la

colocación de consultores internacionales en diversas instituciones (desde la Procuraduría de Derechos Humanos o el Ministerio Público hasta ONG que trabajaban en este campo) y la promoción por la MINUGUA de acciones de formación junto a los órganos judiciales en un programa profundo designado “Proyecto para Fortalecer el Estado de Derecho”¹²⁷ (Baranyi, 1995). Estas dos acciones tenían como objetivo mejorar los servicios judiciales en su conjunto y promover reformas profundas en el marco legislativo que permitiesen erigir una arquitectura sólida de protección de derechos humanos.

De esta forma, MINUGUA desarrolló proyectos a largo plazo al mismo tiempo que garantizó una estructura que daba respuesta inmediata a denuncias y hacía recomendaciones, reaccionando también en el corto plazo.

Su primer objetivo se logró notoriamente, con instituciones imparciales tales como Amnistía Internacional comprobando una reducción de las violaciones de derechos humanos en Guatemala (Salvesen, 2002: 11). Funcionando a menudo como un incentivo para que las partes permaneciesen firmes en el compromiso con los acuerdos –e incluso utilizada por la ONU, como hemos visto, como moneda de cambio en la búsqueda de consensos más difíciles en la mesa de negociaciones–, la MINUGUA contribuyó innegablemente a la firma definitiva de la paz entre el Gobierno y la URNG.

3.1.2. La ampliación del mandato y las funciones de la MINUGUA en un contexto posconflicto

Junto con el Acuerdo de paz firme y duradera, el 29 de diciembre de 1996 fue también firmado el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación,

¹²⁷ Este proyecto estaba financiado en su gran mayoría por la comunidad internacional, mientras que el Gobierno tenía solamente que garantizar un 25 % de los costes totales.

Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, que definía los parámetros del nuevo marco de la MINUGUA. Este establecía como funciones de la misión:

- 1) **Verificar** el cumplimiento de todos los compromisos suscritos en los acuerdos. Esto implicaba también la función de evaluación de la implementación de los acuerdos, de formulación de recomendaciones y de información regular al secretario general de la ONU del cumplimiento por las partes.
- 2) Desarrollar **buenos oficios** entre las partes, en particular a través de la Comisión de Acompañamiento.
- 3) Facilitar la **asesoría técnica** necesaria a las partes, u otras entidades siempre con la anuencia de las mismas, para un adecuado cumplimiento de los acuerdos.
- 4) Promover la **información pública** sobre el cumplimiento de los acuerdos y las actividades de la misión.

El cronograma definía también el plazo para la aplicación de los acuerdos, que debían terminar pasados cuatro años, a finales del 2000.

La MINUGUA contaría con el apoyo de un Grupo de Observadores Militares que se encargaría de verificar el cumplimiento por el Gobierno y la URNG del Acuerdo sobre el Cese al Fuego definitivo, firmado el 4 de diciembre de 1996 y que entraba en vigor con la firma final de la paz. Este Grupo de Observadores Militares –establecido por la Resolución 1094 (1997) del Consejo de Seguridad, de 20 de enero de 1997– integró la MINUGUA entre enero y mayo de ese año, con las funciones de verificación del cese oficial de las hostilidades, monitorizar la separación y la concentración de las fuerzas de

cada parte y guiar el proceso de DDR (desmovilización, desarme y reintegración) de excombatientes de la URNG.¹²⁸

Este Grupo de Observadores Militares de la MINUGUA estaba liderado por el brigadier general español José B. Rodríguez —siendo, de hecho, española la mayor contribución de observadores (42 de un total de 145)—¹²⁹ y costó 4 570 800 dólares. El Grupo constituyó una misión de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) bajo la autoridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO, Department of Peacekeeping Operations) siendo, no obstante, parte de la MINUGUA, que era fundamentalmente una misión civil.

Como referiría uno de los últimos informes de la MINUGUA, presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 30 de agosto del 2004, la primera etapa del proceso (la que defendemos que corresponde a la paz negativa, minimalista) se logró con “relativa facilidad”. A esta le seguiría la etapa de los “profundos cambios estructurales, [de las] reformas legales y institucionales y [del] desarrollo y financiación de una amplia gama de políticas y programas para superar los legados del conflicto, así como sus causas últimas” (MINUGUA, 2004: 5).

Más allá de que la segunda etapa fue necesariamente más compleja, hay que señalar que la capacidad de MINUGUA de actuar con eficacia junto a los actores nacionales se redujo drásticamente a medida que nos alejamos del momento simbólico de la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera, a finales de 1996. Este fenómeno, frecuente en procesos de este tipo y confirmado por la generalidad de los entrevistados en Guatemala, condicionó naturalmente la fase de implementación de los acuerdos.

¹²⁸ Disponible en <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/minugua.htm>, consultado en el 30 de noviembre del 2014.

¹²⁹ Otros países contribuyeron como la Alemania, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Ecuador, EEUU, Federación Rusa, Noruega, Singapur, Suecia, Ucrania, Uruguay (con el 2º mayor contingente) y Venezuela.

Vamos a ver cómo se llevó a cabo el proceso de implementación de cada uno de los acuerdos a medida que las circunstancias internas estaban cambiando, mientras tratamos de identificar algunos trazos del contexto político, institucional y social en el cual se fue desarrollando esta nueva etapa.

3.2. Los reveses de la implementación

Terminado el proceso de mediación en los últimos días de 1996, el año 1997 vio el nacimiento de una estructura institucional que tenía como objetivo la implementación de los acuerdos de paz y, por tanto, proceder a la aplicación de las amplias reformas específicas previstas en ellos. Este camino no sería fácil: los trece acuerdos contenían alrededor de 300 compromisos, entre ellos varias enmiendas constitucionales; metas que el Acuerdo de Calendario, firmado con el Acuerdo final, preveía que fuesen cumplidas en solamente cuatro años, sin establecer prioridades entre los citados compromisos.

En el marco gubernamental fue creada la SEPAZ –Secretaría para la Paz–, dirigida por Raquel Zelaya, que debería continuar el trabajo que COPAZ había desarrollado durante las negociaciones. Su función, básicamente, pasó por la supervisión y asesoramiento de la implementación de los acuerdos de paz. La SEPAZ no asumió, así, funciones ejecutivas; todas las tareas de formulación de políticas públicas fueron delegadas a los ministerios correspondientes.

El órgano más importante creado para la “institucionalidad de la paz” fue la Comisión de Acompañamiento, establecida en febrero de 1997. Esta reflejaba el marco de los actores presentes en la mesa de negociaciones, compuesta por dos representantes del Gobierno, dos representantes de la URNG y el director de MINUGUA (el exmediador Jean Arnault, sin derecho a voto), acompañados de un miembro del

Congreso y dos ciudadanos preeminentes de la sociedad guatemalteca elegidos por consenso entre el Gobierno y la guerrilla. Esta comisión tenía como funciones principales: a) asegurarse de que las medidas del Gobierno eran adecuadas a los acuerdos; b) tomar medidas para buenos oficios ante las diversas comisiones paritarias creadas para tratar cada una de las reformas sectoriales; y c) redefinir, cuando fuera necesario, el calendario de ejecución de estas reformas.

Durante este período inmediatamente posterior al final de las negociaciones, dos sectores sociales ganaron particular visibilidad: los pueblos indígenas y las mujeres,¹³⁰ dos franjas mayoritarias de la población guatemalteca que coincidieron como las más victimadas durante los 36 años de conflicto. Se multiplicaron, en esta fase, organizaciones que se ocupaban de los derechos de estos colectivos, en una efervescencia social antes imposible en Guatemala. Podemos resaltar, por ejemplo, la creación del Foro de Mujeres, creado en otoño de 1997, que formaba mujeres para trabajar en organizaciones a nivel local, regional y nacional.

A pesar de que este dinamismo reflejaba cambios muy significativos en el panorama político del país, lo cierto es que por la fragilidad de la coalición que había firmado la paz –Gobierno del PAN (Partido de Avanzada Nacional) y URNG– esta iba perdiendo relativo terreno en las prioridades de la agenda nacional.

De hecho, el cumplimiento de los acuerdos fue desigual entre el Gobierno y la guerrilla. Mientras la URNG vivía un proceso de desmovilización efectivo y trataba de consolidar las estructuras que posibilitasen una transición definitiva a entidad política, el Gobierno se hacía cada vez más pasivo. A la desmovilización de la URNG le siguió un proceso de reintegración social de excombatientes con poco éxito, por la incapacidad

¹³⁰ Entrevistados de estos sectores sociales en Guatemala confirmaron que los acuerdos de paz permitieron abrir un debate sustancial sobre los temas de género e indígena que perduraron en los años posteriores, alimentado ese debate igualmente por el apoyo de los donantes internacionales de cooperación, que consideraban ambos asuntos prioridades cruciales.

económica unida a la escasa voluntad política del Gobierno para asegurar puestos de trabajo a los exguerrilleros.¹³¹

El recelo de que ocurriera en Guatemala lo sucedido en El Salvador –donde el lento proceso de reintegración de los excombatientes del FMLN había mantenido a cientos de hombres en campamentos de desmovilización durante varios meses, generando un sentimiento de frustración y descontento– llevó la URNG a abdicar de utilizar la desmovilización como moneda de cambio para los compromisos del Gobierno, perdiendo una de sus mayores fortalezas en el período que siguió a los acuerdos.

Así, como antes referimos, la debilidad de la URNG¹³² y de la izquierda en general las volvía un adversario débil en la competición con el PAN. Efectivamente, varios entrevistados¹³³ mencionaron que, si el proceso que había conducido a la firma de los acuerdos de paz había fortalecido sustancialmente la sociedad civil, este esfuerzo de robustecimiento no se verificaba en los partidos políticos emergentes, más débiles por el rechazo de los donantes internacionales, especialmente la ONU, a apoyar a este sector por la sensibilidad política que le envuelve.

El verdadero adversario político del PAN no era, así, la izquierda, sino el FRG (Frente Republicano de Guatemala), que concentraba el voto más conservador del país, constituyéndose como el segundo mayor partido con asiento en el Congreso.

En este contexto, y concluido como parecía estar el conflicto armado, Álvaro Arzú tenía como prioridad para el control del destino de Guatemala mantener la relación privilegiada con el sector empresarial que le había colocado en el poder. El presidente

¹³¹ El menor éxito en la reintegración de la URNG contrastó con lo que les ocurrió a los elementos de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad estatales, que deberían ser desmanteladas pero cuyos miembros acabaron por ser, en su gran mayoría, reintegrados en las nuevas fuerzas democráticas.

¹³² Debilidad que se tradujo también en el impresionantemente reducido número de combatientes que se desmovilizaron: 2928, según datos del Grupo de Observadores Militares de la MINUGUA, que condujo el proceso de DDR.

¹³³ Entrevistas realizadas en Guatemala en abril y mayo del 2007.

se había alineado con el proyecto de la paz, en gran medida, porque este significaba también el apoyo de la comunidad internacional en la recuperación económica del país.

En el momento en que el Acuerdo final había ya sido firmado y los fondos internacionales empezaban a llegar, Arzú opta por una postura más conservadora para asegurar la fidelidad de su electorado y el control interno del PAN.

En el verano de 1997, Arzú lleva a cabo una acción de limpieza en las estructuras jerárquicas del Ejército para volver a garantizar su independencia frente a las jefaturas militares. No obstante, las opciones del presidente en esta depuración no fueron las más favorables para el mantenimiento de la paz como prioridad para las Fuerzas Armadas. En el mando del Ministerio de la Defensa, en sustitución de Julio Balconi (que había sido un elemento clave durante las negociaciones para cultivar lazos de amistad y confianza con los miembros de la URNG), Arzú puso a Héctor Barrios, y como jefe de las Fuerzas Armadas, en sustitución de Sergio Camargo, puso al exjefe del Estado Mayor Presidencial (uno de los bastiones del antiguo régimen), Marco Tulio Espinoza, quien estaba estrechamente asociado con un escándalo por la desaparición de un elemento de la ORPA, “Mincho”.¹³⁴

La misión de las Naciones Unidas evitaba fortalecer la ola de duras críticas dirigidas al Gobierno, que venían no solo de los medios de comunicación y de la oposición, sino también del propio PAN, donde Arzú jamás había logrado un consenso total en torno a

¹³⁴ El caso “Mincho” estaba relacionado todavía con la polémica que durante las negociaciones afectó a la URNG y después al Gobierno por el secuestro de Olga Alvarado de Novella, en octubre de 1996. José Cabrera Rodas, conocido como “Mincho”, era un elemento de la ORPA (una de las guerrillas que integraban la URNG) que había estado involucrado en el secuestro de Novella y que había desaparecido cuando fue detenido por el Estado Mayor Presidencial. Este caso acabó por implicar en la polémica a las autoridades estatales, a quienes se exigía ahora una nueva postura democrática. Además de afectar a la URNG y al Gobierno, los casos Novella y “Mincho” (cuya desaparición se hizo pública en abril de 1997) acabaron por afectar también a la propia MINUGUA y a su director, Jean Arnault, acusados de haber encubierto el caso para proteger a sus dos grandes socios en el proyecto nacional de la paz (Spence, 1998).

la paz.¹³⁵ MINUGUA también recibía críticas de la sociedad civil por su postura moderada frente a la pasividad que el Ejecutivo iba asumiendo y por la prolongación en el tiempo del proceso de implementación.

Merece la pena señalar que Jean Arnault se encontraba en una posición particularmente delicada tras cambiar las funciones de jefe del equipo mediador por las de liderazgo de la misión de verificación y el mandato que ahora tenía en la Comisión de Acompañamiento. Algunas tareas de MINUGUA –que exigían acciones de buenos oficios junto a varios sectores sociales para promover la implementación efectiva de los acuerdos, o incluso la promoción del fortalecimiento institucional, que presuponía un trabajo continuo con el aparato estatal– colocaban la misión en una posición incompatible con la necesidad de mantener la línea imparcial y crítica con la actuación del Gobierno en relación con el cumplimiento de los acuerdos.

3.2.1. La violencia criminal y las debilidades del nuevo Estado guatemalteco

En estos meses ya de por sí particularmente tensos, emergía en Guatemala un problema adicional, frecuente en situaciones de posconflicto: el incremento de los niveles de violencia común y del crimen organizado. Con la proliferación de armas ligeras que fluían hacia los mercados negros resultante del proceso de DDR y con el aumento de los niveles de frustración por la no correspondencia de expectativas, que habían aumentado con el proceso de paz, la violencia urbana –fomentada también por el narcotráfico internacional– aumentaba increíblemente, postulándose como uno de los principales retos para el reciente marco democrático y pacífico de Guatemala.

¹³⁵ La falta de energía a favor de la paz dentro del PAN obstaculizaba en particular parte de las reformas que deberían ser reguladas en el Congreso, en paralelo a las que partirían del Ejecutivo.

Incapaz de dar respuesta a estos nuevos desafíos y a las inmensas expectativas que se habían creado en torno a los acuerdos –que para muchos guatemaltecos significaban la única solución posible para la mejora de sus condiciones de vida–, la coalición URNG/Gobierno/ONU, que había sostenido el esfuerzo por la paz, perdía credibilidad frente a una sociedad desilusionada.

En abril de 1998, un nuevo escándalo hizo temblar los objetivos alcanzados con la firma de la paz. Guatemala despertó con la noticia del brutal asesinato de monseñor Gerardi, una figura preeminente de la jerarquía católica guatemalteca que había liderado la iniciativa de la Conferencia Episcopal de recuperación de la memoria histórica del conflicto. Dos días antes, Gerardi había presentado el resultado de esa iniciativa que se había constituido paralelamente al proyecto de la Comisión de Esclarecimiento Histórico prevista en los Acuerdos de Paz, que estaba en preparación desde julio de 1997. El asesinato del eclesiástico en el patio de su casa fue la respuesta de los sectores más conservadores al documento Nunca Más, elaborado por la ODHA (Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado) y extremadamente crítico con elementos del Ejército con respecto a su responsabilidad individual por violaciones de derechos humanos.

El retorno a este tipo de violencia y la incapacidad del Gobierno para resolver el crimen demostraban que la impunidad continuaba protegiendo a las redes represivas y que la libertad de expresión no era aún una realidad después de un año y medio de paz formal. El asesinato de Gerardi era una señal más de que los cambios que los acuerdos de paz habían prometido necesitaban un impulso crucial para que no se perdieran en los antiguos vicios que habían llevado a la violencia armada.

El proceso de implementación de los acuerdos progresaba muy lentamente y el factor tiempo no favorecía el avance. En un informe de 1998, MINUGUA admitía que

el proceso de implementación se encontraba en una fase de desaceleración que era fundamental invertir rápidamente.

Veamos cómo avanzaba la implementación de los acuerdos.

Observemos, por ejemplo, el **proceso de desmilitarización** de la sociedad guatemalteca, una cuestión particularmente relevante en el nuevo marco democrático que el “Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y la función del Ejército en una sociedad democrática” trataría con claridad. Este presuponía que a finales de 1997 las fuerzas armadas deberían haberse reducido un 33 % y su presupuesto moderado gradualmente, sufriendo reducciones consecutivas del 11 %, el 22 % y el 33 % del PIB. El acuerdo refería también la urgencia de constituir un cuerpo de seguridad estrictamente civil –la Policía Nacional Civil–, mientras la Policía Militar Ambulante, uno de los grandes instrumentos de la estrategia contrainsurgente del Estado, debería ser totalmente desmovilizada.

Jennifer Schirmer¹³⁶ –en un balance que hizo de la implementación de este acuerdo, un año después de comenzar el proceso– subrayaba que la desmovilización era todavía muy limitada, con solo cerca de 6000¹³⁷ soldados desmovilizados, mientras que otros habían sido meramente reubicados en otras zonas del país (1998: 23).

La Policía Nacional Civil –uno de los pilares institucionales de la democratización y de la paz– tuvo en su proceso de reclutamiento una de las vicisitudes fatales de la implementación. Solo alrededor del 45 % de sus miembros fueron seleccionados mediante concurso público y sujetos a seis meses de formación, mientras que el resto – la gran mayoría del cuerpo– fueron reingresos de agentes en el momento de la extinción

¹³⁶ Schirmer es investigadora en Harvard, donde desarrolló un estudio profundo sobre el poder de los militares en Guatemala.

¹³⁷ El total de las Fuerzas Armadas es inexacto, ya que el Gobierno ofreció datos oficiales que decían rondar los 33 000 elementos, que no se correspondían exactamente con los números referidos en entrevistas realizadas por Schirmer, más cercanos a los 40 000.

de las policías militares. Profundamente influenciada, inevitablemente, por la vieja doctrina militar, la nueva fuerza de seguridad civil era blanco de denuncias de violaciones de derechos humanos y de corrupción que la MINUGUA comunicaba (Pásara, 2003: 164).

En efecto, la tutela de las estructuras militares sobre la Policía Nacional Civil se amplió a medida que los índices de criminalidad aumentaron, fenómeno que sirvió de justificación para la creación de fuerzas mixtas en las que la proporcionalidad entre civiles y militares era de uno por cada diez (Edgar Gutiérrez, 1998: 34). El intento de desmilitarización de la sociedad guatemalteca salía así fragilizado.

Otro pilar importante del nuevo marco democrático posconflicto, la **Comisión de Esclarecimiento Histórico**, también enfrentaba obstáculos. Aunque el resultado de las investigaciones de la CEH no fuera vinculante, la expectativa en torno al informe que iba a ser presentado era inmensa. Creada el 31 de julio de 1997, la CEH estaba compuesta por “tres personalidades de reconocida integridad moral y competencia profesional” (Altolaquirre, 1998: 155): Christian Tomuschat, profesor alemán que además de tener un conocimiento profundo sobre la realidad guatemalteca había sido observador de derechos humanos de la ONU; Otilia Lux Cotí, especialista en cuestiones de educación y en temas indígenas; y Edgar Balsells Tojo, abogado que había estado involucrado en el diseño constitucional de los años ochenta (Altolaquirre, 1998: 155).

Un año después del establecimiento formal de la Comisión, su trabajo avanzaba con alguna lentitud por el obstáculo principal del rechazo a colaborar de las Fuerzas Armadas. Estas aseguraban que los archivos con información sobre la fase más crítica del conflicto entre 1979 y 1982 habían sido totalmente destruidos (Jonas, 2000: 153).

El acuerdo sobre los **derechos de los pueblos indígenas** tenía como mecanismos de implementación las “comisiones paritarias”, creadas a principios de 1997, que

integraban igual número de representantes del Gobierno y de las comunidades indígenas para abordar temas específicos como la lengua, la educación, la participación política o el derecho a la tierra. De estas comisiones salieron los contornos concretos de las reformas a ejecutar, incluyendo las constitucionales, que serían objeto de un referéndum.

En realidad, las diversas reformas constitucionales esperaban todavía la discusión en el Congreso, que elaboraría el texto que debía presentarse a referéndum. Si era aprobado por la población guatemalteca en las urnas, ganaría el carácter de compromiso de Estado.

Otra gran parte de los pactos asumidos en el proceso de paz suponía un esfuerzo significativo del Gobierno para la modernización del aparato estatal. El problema es que en Guatemala se mantenía un círculo vicioso difícil de contrarrestar: siempre que el Gobierno hacía una propuesta para **reformular el régimen tributario** para ver si los ingresos fiscales se acercaban a lo definido por el acuerdo socioeconómico –estos a su vez garantizarían la sostenibilidad de las inversiones del Estado en la mejora de los servicios públicos–, la gran mayoría de la población se rebelaba en contra de la posibilidad de pagar más impuestos.

La oposición surgía, así, de los variados sectores sociales, desde los más conservadores, que defendían el patronato, a las asociaciones agrícolas y sindicatos en nombre de los trabajadores. En realidad, la incredulidad general sobre el papel del Estado no permitía que este condujera reformas profundas que mejoraran su imagen en la sociedad. Una dinámica política interna desconcertada obstruía, así, el consenso en torno a uno de los puntos más necesarios para la subsistencia del país; al final, Guatemala seguía teniendo el porcentaje más reducido de ingresos fiscales del hemisferio.

3.2.2. Los actores de la paz tras los acuerdos

Varios autores (Pásara, 2003; Jonas, 2000; Salvesen, 2002, entre otros) coinciden en señalar el marco político de Guatemala como un importante obstáculo para el eficaz progreso de la implementación. La falta de voluntad política del Gobierno –que tendría que asumir un papel de liderazgo en esta etapa– y la debilidad de los sectores de izquierda en las labores de oposición a Arzú, junto a la recuperación de facciones más conservadoras como era el FRG de Ríos Montt, obstaculizaban diariamente la ejecución de los acuerdos.

Frente a un marco político inestable basado más en líderes personales que en proyectos políticos sólidos, los artífices del proceso de paz (el triángulo URNG/Gobierno/ONU) veían los resultados de su propio protagonismo debilitar la etapa posacuerdos. En su deseo de asumir ese papel de forma inequívoca y exclusiva para retirar de ahí el máximo de dividendos políticos, habían puesto en cuestión una apropiación real, más amplia, de la paz por el conjunto de la sociedad guatemalteca.

En un camino tortuoso en el que los grandes cambios sociales parecían estar todavía por hacer, 1999 sería el año definitivo para saber qué dirección seguiría el país. Tres acontecimientos cruciales marcarían el año: en el primer trimestre se esperaba el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico; sería votado el referéndum sobre las reformas constitucionales que derivaban de los acuerdos de paz –proceso determinante para la concreción de los compromisos asumidos en efectivas reformas de Estado– y, al final del año, Guatemala iría a las urnas para decidir el nuevo Ejecutivo.

El proceso que envolvió la votación de las reformas constitucionales exigidas por los acuerdos y su consecuente presentación a referéndum fue tal vez el obstáculo más

problemático para la implementación exitosa del modelo de paz.¹³⁸ Al contrario de lo ocurrido en El Salvador, donde las reformas constitucionales fueron realizadas durante el período de las negociaciones, incluso antes de la firma formal de la paz, en Guatemala estas se aplazaron hasta la fase de implementación, por lo que quedaban dependientes de la dinámica del Ejecutivo (Sieder et al., 2002).

Aunque en un principio el Gobierno del PAN cumpliera en el plazo previsto la presentación de las reformas en el Congreso, la ruta que se siguió afectó el proyecto que las Naciones Unidas quisieron inducir en Guatemala.

La propuesta de Arzú empezó a ser discutida por la Comisión Legislativa del Congreso en agosto de 1997, pero el Gobierno estaba determinado a encontrar un consenso con la oposición conservadora y dejó ampliar el debate a una serie de temas relativamente paralelos que sumergieron una discusión crucial en una contienda político-partidaria. Para tal fin fue creada una Instancia Multipartidaria que terminó obstaculizada por la complejidad de los diversos temas en discusión, ya al margen del foco central de los acuerdos de paz. Cada partido trajo a la Instancia temas de su propia agenda política, como era el caso del FRG, que quería cambiar la prohibición constitucional de la candidatura del exlíder Ríos Montt a la Presidencia por su participación en el golpe de 1982.

Después de haber perdido credibilidad ante la comunidad internacional por la forma en que había conducido el debate sobre la reforma fiscal en febrero de 1998, Arzú quería acelerar la discusión de las reformas constitucionales a fin de obtener resultados concretos de la implementación de los acuerdos para presentar en la reunión del Grupo Consultivo, que reuniría a la comunidad de los países donantes y a las Instituciones Financieras Internacionales en mayo de ese año. Con ese objetivo, disolvió la Instancia

¹³⁸ Sobre la cuestión del referendo sobre las reformas constitucionales nos basamos fundamentalmente en el análisis hecho por Susanne Jonas (2000: 189-216) y por las interpretaciones de los hechos por parte de los entrevistados.

Multipartidaria y redirigió la discusión de las reformas constitucionales al Congreso, exigiendo prioridad a las reformas relativas a los acuerdos. A falta de una conclusión satisfactoria en el Congreso, la reunión del Grupo Consultivo se aplazó hasta octubre, con la esperanza de que para entonces el debate estuviera concluido.

La COPMAGUA, una asociación indígena, también aprovechó el aplazamiento para presentar su propuesta de reforma constitucional, que se centró principalmente en la inclusión del derecho consuetudinario indígena en la Ley primaria guatemalteca. La organización indígena logró llegar a un acuerdo con el apoyo en el Congreso de la FDNG. En este momento, las trece enmiendas constitucionales previstas en los acuerdos se habían convertido en cerca de cincuenta, con otras propuestas, la gran mayoría de ellas en nada relacionadas con los acuerdos.

Ya en octubre, y con la reunión del Grupo Consultivo acercándose, las reformas fueron finalmente aprobadas en el Congreso, logrando la mayoría de dos tercios exigida por la Constitución, con la abstención del FRG. Para que asumiesen realmente el espíritu de reformas nacionales, estas serían llevadas a referéndum, donde el pueblo guatemalteco votaría si las aprobaba.

Sin embargo, incluso la naturaleza parecía estar en contra de la paz en Guatemala. Cuando todo parecía preparado para el referéndum, el huracán *Mitch* devastó Centroamérica, forzando a la región a responder a una adversidad más. El Gobierno decidió declarar “estado de calamidad” con un enunciado que rebasaba de largo esta medida al restringir también algunas libertades constitucionales con la justificación de mantener el orden en el país. Entre estas restricciones constaba la prohibición del Tribunal Supremo Electoral de convocar el referéndum, lo que solo pudo hacer en el año siguiente, en pleno año electoral.

A principios de 1999, todos los grupos y organizaciones que se oponían a las reformas constitucionales apelaron ante la Corte Constitucional alegando que eran inconstitucionales. Estos grupos tenían naturalezas e intereses muy diversos, desde los fieles protectores de la Constitución, como el CEDECON (Centro por la Defensa de la Constitución), a las organizaciones que rechazaban la igualdad de derechos para las comunidades indígenas o que mantenían la visión estricta de los acuerdos de paz como medio para desmovilizar a la guerrilla, como la Liga Pro-Patria (Jonas, 2000: 194). Como principales garantes del *statu quo*, estos grupos disfrutaban del apoyo de una inmensa mayoría de los medios de comunicación –lo que les permitió llevar a cabo una masiva campaña en contra del referéndum–, así como de algunas estructuras estatales todavía profundamente conservadoras. Por lo tanto, la Corte Constitucional aprobó la moción de inconstitucionalidad de las reformas y se las devolvió al Congreso.

En el lado opuesto, las fuerzas a favor del referéndum –COPMAGUA, FDNG, URNG, ASC, así como organizaciones laborales, de estudiantes y religiosas– disponían de una visibilidad mucho menor en los medios de comunicación, por lo que se centraban sobre todo en manifestaciones callejeras como forma de hacer campaña. Pocos días antes del referéndum, el propio FRG, en una maniobra política inteligente, se declaró a favor del “sí” en la consulta popular: de hecho, todos los partidos políticos representados en el Congreso se declararon a favor de la reforma constitucional, pero ninguno parecía tener capacidad o la voluntad de invertir en una campaña que pudiera hacer frente a la liderada por los defensores del “no”.

MINUGUA, que participó en la información a las poblaciones sobre el referéndum (si bien siempre afirmándose neutral, sin hacer campaña por el “sí”), disponía también de un presupuesto limitado para la que era al fin y al cabo una de sus principales tareas en el terreno, la información pública.

El Congreso optó por dividir las inmensas reformas en cuatro temas vitales, sin distinción entre los que estaban o no relacionados con el proceso de paz. El texto propuesto a referéndum, tremendamente complejo, tenía ahora fecha para ser presentado en consulta popular: mayo de 1999.

Mientras tanto, el 25 de febrero de 1999 se presentaba el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, denominado “Memoria del silencio”, ante una audiencia de cerca de 10 000 personas. El informe exponía más de tres décadas de brutalidad masiva que la sociedad guatemalteca sabía que había ocurrido, pero no estaba preparada para la magnitud de los acontecimientos descritos.

El texto afirmaba que el conflicto se había traducido en más de 200 000 víctimas mortales o “desaparecidos” y culpaba a las fuerzas del Gobierno de más de 600 masacres y a la guerrilla de 32. De hecho, los principales actores contemplados en el informe correspondían a los sucesivos gobiernos de Guatemala: el 93 % de las violaciones de derechos humanos durante el conflicto habían sido perpetrados por las fuerzas del Estado o por grupos paramilitares a él asociados. El informe demostraba también que las autoridades estatales habían sido responsables de “actos de genocidio” en el bienio 1981/83 en contra de los pueblos indígenas.¹³⁹ Además de los indígenas, apuntaba a las mujeres como el segmento poblacional que más había sufrido durante el conflicto. El informe aseveraba finalmente que el Gobierno de los EE. UU. había apoyado directa o indirectamente a las autoridades guatemaltecas en este conjunto de violaciones (Jonas, 2000: 154-155).

El impacto del informe de la CEH fue tremendo en los sectores más informados, pero, sin embargo, no tuvo igual repercusión entre las bases. El Gobierno reaccionó con

¹³⁹ El informe de la CEH declaraba que cuatro quintos de las víctimas del conflicto eran indígenas.

un comunicado discreto, tratando, de alguna forma, de distanciarse de las acusaciones del informe. A las diversas recomendaciones de la Comisión –que comprendían un programa de búsqueda de desaparecidos, promoción de una cultura de tolerancia y un programa de reparación a las víctimas del conflicto–, la SEPAZ contestó con la promesa parca de estudiar el modelo de reparación.

Al mes siguiente, en plena campaña para el referéndum, Bill Clinton (entonces presidente de los EE. UU.) viajó a Guatemala, donde asumió públicamente los errores de la Administración estadounidense en el apoyo a la contrainsurgencia guatemalteca y pidió disculpas formalmente a la población que visitaba. Ni el Gobierno ni las fuerzas armadas contestaron con un acto similar.

Pocos días antes del referéndum, dos activistas de izquierda vinculados a los movimientos indígenas –Roberto González y Juana Lucía– fueron asesinados. Las atrocidades y la represión de más de tres décadas de conflicto permanecían encendidas en la nueva era democrática, y la desconfianza política de los guatemaltecos volvía a marcar sus relaciones con el Estado y las autoridades.

Cuando, el 16 de mayo, más del 80 % de los votantes no fueron a las urnas, renunciando al derecho a votar en lo que fue el momento decisivo de materialización del largo camino de la paz, este descreimiento en la *cosa pública* se hizo aún más claro. El resultado del referéndum fue un *shock* para todos los que habían creído en el proyecto de paz. No solo por el elevadísimo nivel de abstención, sino porque el 55 % de los electores había optado por el “no” a las reformas constitucionales.

Varias razones parecen explicar este resultado. En primer lugar, el largo debate en el Congreso había cuadruplicado el número de reformas, convirtiendo el texto objeto de consulta en un conjunto poco claro e incoherente que una gran mayoría de la población guatemalteca (que no tuvo acceso a una información pública suficiente) no dominó.

Segundo, sería también necesario observar la responsabilidad de las Naciones Unidas, que tuvieron en este campo un papel clave que quedó, sin embargo, por debajo de las necesidades por la falta de recursos financieros. La ONU podría haber compensado la inoperancia de los otros sectores que hacían campaña por el “sí” al referéndum: por un lado, los sectores de izquierda (FDNG, URNG, los grupos indígenas, entre otros), que padecían, en su mayoría, de una débil capacidad de movilización por la evidente falta de experiencia política;¹⁴⁰ y, por otro, el propio Gobierno, que en vísperas de las elecciones prefirió mantener un perfil demasiado discreto y poco comprometido.

Frente a una coalición en favor de la paz poco dinámica, los sectores más conservadores que rechazaban las enmiendas constitucionales usaron todos los medios a su alcance para llegar a las poblaciones. Con discursos sencillos y un tanto demagógicos, consiguieron invertir las expectativas de victoria del “sí” que meses antes dominaban la opinión pública.

En entrevista a un exfuncionario de MINUGUA,¹⁴¹ percibimos que en realidad las expectativas que rodeaban al proceso de paz –sustentadas por una elite de izquierda guatemalteca y en gran medida por la propia ONU– eran menores para la generalidad de la población. Considerando que cuando se iniciaron las negociaciones para poner fin al conflicto armado los guatemaltecos no se sentían ya afectados por la violencia desde hacía unos años, la paz podría haber ganado efectivamente sentido para la población si entonces se hubiera puesto en práctica una reforma nacional profunda en el sistema político y social del país –que básicamente era el proyecto en el que las Naciones Unidas habían invertido–, fenómeno que se vio defraudado cuando las autoridades

¹⁴⁰ Aparte del ya mencionado rechazo de la ONU a apoyar institucionalmente a los partidos políticos, varios entrevistados mencionaron igualmente que la ausencia de una reforma del sistema electoral que incidiera por ejemplo en una reforma de la ley del financiamiento partidario mantenía una enorme desigualdad entre oportunidades de partidos, beneficiando a los asociados a la oligarquía, cuando no a fuentes ilegales como el narcotráfico. “Era urgente haber fortalecido el sistema electoral”. Entrevista a académico, el 27 de abril del 2007.

¹⁴¹ Entrevista realizada en Madrid, en mayo del 2007.

estatales empezaron a dar señales de menor compromiso en la etapa posterior a la firma de la paz.

Reflexionando sobre esta situación, parece sensato interpretar los resultados del referéndum como una cierta indiferencia y descreimiento en la clase política, muy natural en una sociedad donde el Estado había sido el autor de la represión y que, en un momento en el que se democratiza, continúa sin garantizar las necesidades básicas de sus ciudadanos, ya sean la seguridad, la justicia, la educación o la salud.¹⁴² De alguna manera, se pidió a los guatemaltecos una demostración de ciudadanía cuando el Estado no cumplía los deberes que se le exigían.

Entre las varias reformas que los acuerdos de paz proponían, la más importante sería tal vez la que preveía la limitación constitucional de los poderes de los militares y su definitiva subordinación al poder civil. El valor simbólico y práctico de esta reforma, que quedaba así aplazada, se unía al tratamiento de la cuestión más sensible de la democratización y de la pacificación de Guatemala: la regulación definitiva del control del sector militar, que no podría hacerse a través de actos legislativos ordinarios. Se perdía así la oportunidad de rectificar el incumplimiento del acuerdo respectivo, que implicaba una reorientación doctrinal del Ejército y, por lo tanto, también la oportunidad de recuperar el espíritu del proceso de paz.

3.2.3. El referéndum de 1999 y el debilitamiento de la agenda política de la paz

La victoria del “no” en la consulta popular funcionó como un elemento desmoralizador para todos los sectores que continuaban movilizados por las reformas de

¹⁴² En un estudio de Azpuru y Selligson citado en INSTITUTO INTERUNIVERSITÁRIO DE IBEROAMÉRICA (2005: 94), en una escala de 1 a 100, los niveles de confianza de los guatemaltecos en sus instituciones estatales eran, en su gran mayoría, inferiores a 50 (dejamos algunos ejemplos: partidos políticos, 30; Congreso, 38; Policía Nacional, 39; Gobierno, 49; procurador de los Derechos Humanos [con el mayor nivel de confianza], 58).

las grandes cuestiones sociales en Guatemala. La propia MINUGUA interpretó el resultado del referéndum como el rechazo de un proyecto también por ella trazado. Las fuerzas resistentes al proceso de paz habían logrado atraparlo en el momento en el que se tornaría definitivo.

El que fue el segundo gran golpe infligido a la paz y a las fuerzas que la habían sostenido ocurrió con las elecciones para un nuevo Ejecutivo a finales de 1999. En las primeras elecciones en las que la URNG compitió como partido político (en conjunto con otras formaciones de izquierda como la FDNG), el FRG –el partido del ex jefe de Estado Ríos Montt, que siempre había rechazado el proyecto de paz llevado a cabo en los últimos años por Arzú– ganaba incuestionablemente la confianza de los guatemaltecos para asumir el rumbo del país. Su candidato, Alfonso Portillo, vencía rotundamente en la segunda vuelta a Óscar Berger, candidato del PAN, con el 68,3 % de los votos. También en el Congreso el FRG salía victorioso, consiguiendo 63 de los 113 escaños en el Parlamento y asumiendo la Presidencia de la asamblea, en la persona misma del general jubilado Efraín Ríos Montt.

No pudiendo concurrir a la Presidencia por el impedimento constitucional, Ríos Montt encontraba así la forma de recuperar poder e influencia en la arquitectura institucional de Guatemala. De hecho, el exdictador mantenía una relación estrecha, algo patrimonial, con el FRG, que controlaba ahora la Presidencia y el Congreso (Kruijt, 2001: 101). La presencia en un lugar prominente de aquel que había conducido los más duros tiempos de contrainsurgencia y que había sabido guardar una posición dudosa en relación con el proceso de paz generaba el temor de un retorno a las viejas formas de hacer política en Guatemala.

Sin embargo, Ríos Montt tendría de coordinar sus propósitos con los del presidente elegido por el pueblo, Alfonso Portillo, un político científico que había estado exilado en México y que en 1995 abandonó la democracia cristiana para unirse al FRG. En su discurso de toma de posesión, Portillo definió como prioridad para su Gobierno la reconciliación de la sociedad guatemalteca. En el Ejecutivo integraría algunos hombres de su confianza que venían de sectores progresistas, algunos guerrilleros, atribuyendo incluso la responsabilidad ministerial, por primera vez, a descendientes de las culturas indígenas (Kruijt, 2001: 100).

De la “cohabitación” entre Portillo y Ríos Montt nació un Gobierno dispar que mezclaba nuevos líderes que huían del tradicional reclutamiento en la elite aristocrática con nombres importantes del antiguo régimen, como Byron Barrientos, ministro de la Gobernación. Barrientos, con un pasado vinculado a grupos paramilitares, dirigía ahora la Policía Nacional Civil, en una señal evidente de la inconsistencia del proyecto del FRG para el país.

Importa añadir que, pasados cuatro años de la firma final de la paz –terminado el plazo inicial definido por el ambicioso Acuerdo de Cronograma para el proceso de implementación–, y en ausencia de nuevas reformas estructurales en el ámbito social y político, la comunidad internacional perdía interés en Guatemala. En la agenda política mundial emergían nuevos casos que requerían la atención de la ONU y de la opinión pública, como era el caso de Timor Oriental.

En el año 2000, las instituciones de la paz sufrieron como resultado algunas alteraciones importantes: Arnault –que había guiado el proceso de mediación, ocupado la dirección de MINUGUA e integrado la Comisión de Acompañamiento desde su creación– fue transferido a otra misión de la ONU en Burundi. Para reemplazarlo, la

ONU puso al alemán Gerd Merrem, que estableció –junto con sus pares en la Comisión de Acompañamiento– un nuevo cronograma para la implementación, que debía terminar en un nuevo período de cuatro años, a finales del 2004.

El 14 de septiembre del 2000, el secretario general de la ONU requería a la Asamblea General una prórroga del plazo para la desmovilización de MINUGUA, asumiendo en el mismo texto que “los progresos en la aplicación del proceso de paz [habían] sido desiguales, y componentes importantes del programa de paz no se [habían] emprendido todavía” (MINUGUA A/55/389, 2000: 3). Dado el estado de la situación, con las grandes reformas aún no cumplidas, el secretario general redefinió la estructura del personal de MINUGUA: la misión sufriría reducciones graduales con una disminución general del 45 % de sus recursos humanos.¹⁴³

Durante los cuatro años del Gobierno del FRG, la credibilidad de las instituciones democráticas se fue debilitando acentuadamente, debido, por una parte, a las graves denuncias de corrupción de que el Ejecutivo fue objetivo y, por otra, al estancamiento de las reformas previstas en el proceso de paz asociado a la incapacidad del Gobierno para garantizar los servicios mínimos a sus ciudadanos.

3.3. Fase de transición: el cierre de la MINUGUA

La derrota de la reforma constitucional en el referéndum y el resultado de las elecciones presidenciales que derrocaron al partido que había firmado la paz crearon una profunda sensación de impotencia entre los empleados de MINUGUA. En un texto sobre la implementación de la paz en Guatemala, Stanley y Holiday lanzaron la

¹⁴³ Esta reducción general reflejaba concretamente la disminución del 45 % de personal sustantivo y de voluntarios, 40 % de personal administrativo nacional e internacional y 80 % de observadores militares y de policía.

siguiente pregunta: “¿Qué espacio tiene, de hecho, la misión para actuar?”¹⁴⁴ (Stanley y Holiday, 2002: 441).

Después de un año y medio de gobierno del FRG, el secretario general de las Naciones Unidas presentaba a la Asamblea General su séptimo informe (A/56/1003) sobre el cumplimiento de los acuerdos. En este, expresaba una profunda preocupación por el proceso de implementación de la paz, con un análisis de las principales deficiencias en la aplicación de cada acuerdo.

El secretario general señalaba como principales preocupaciones el hecho de que persistieran la impunidad, el excesivo control de los militares en los asuntos propios de la esfera civil (en particular con respecto a la intervención del Ejército en la seguridad pública), los elevados niveles de pobreza que afectaban a gran parte de la población y una cultura de discriminación contra los pueblos indígenas. El cumplimiento de los acuerdos de paz presentaba aún graves insuficiencias:

1. No se había dado seguimiento a las propuestas de las comisiones paritarias sobre cuestiones indígenas, con una gran mayoría de estas comunidades, por ejemplo, no incorporadas aún en el sistema de seguridad social.
2. La reintegración de los desplazados internos, los refugiados y los excombatientes encontraba graves obstáculos por la falta de una estrategia para el desarrollo rural, cuando la agricultura era todavía el sector económico más importante de Guatemala.
3. El diálogo entre el Gobierno y las organizaciones de derechos humanos estaba paralizado y muchas de estas organizaciones volvían a sufrir amenazas e intimidaciones.

¹⁴⁴ Traducción propia del original: “How much room for action does the mission actually have?”.

4. En cuanto a los programas de educación, salud o vivienda, estos estaban suspendidos de forma alarmante e incluso con cortes presupuestarios cuando los acuerdos preveían precisamente lo contrario.
5. La reforma fiscal estaba por realizar y la meta del 12 % del PIB de carga tributaria por alcanzar.

El panorama era desmoralizador, con los grandes cambios sociales previstos en los acuerdos guardados en un rincón escondido de la agenda política nacional.

En un contexto de trabajo cada vez más adverso, en el 2002 MINUGUA empezó a preparar su estrategia de salida. Para el efecto fue establecida una Unidad Especial de Transición. Los dos últimos años de la misión sobre el terreno estuvieron marcados principalmente por la creación de mecanismos que pudieran dar continuidad, después de su cierre, al esfuerzo que esta condujo durante los diez años que estuvo presente en Guatemala. La misión debería, por tanto –en detrimento de sus funciones de buenos oficios y de verificación–, privilegiar el “fortalecimiento de las capacidades de los socios nacionales para emprender estas funciones”¹⁴⁵ (MINUGUA [A/59/746], 2005: 11). El período de transición presupondría, así, una reducción gradual del papel político de la misión, ya que los guatemaltecos deberían asumir progresivamente la autonomía necesaria para la resolución de los conflictos todavía existentes.

A finales del 2003, con el final de la misión en el horizonte, MINUGUA creó un programa especial de formación para 60 jóvenes guatemaltecos, integrados en los voluntarios de las Naciones Unidas, acerca de la labor sustantiva desempeñada por la misión. Este programa –National Transition Volunteers– permitió desarrollar las

¹⁴⁵ En el original: “strengthening the skills of national counterparts to carry out these functions”. Informe del secretario general de 18 de marzo del 2005 (A/59/746) *The situation in Central America: progress in fashioning a region of peace, freedom, democracy and development*, http://en.wikisource.org/wiki/MINUGUA_-_Final_report, página 11.

capacidades locales para dar continuidad al trabajo de MINUGUA cuando esta abandonara Guatemala. Estos jóvenes serían integrados en distintas instituciones democráticas nacionales, como la Comisión Presidencial para los Derechos Humanos, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo o varias organizaciones no gubernamentales.

Como parte de la estrategia de transición de MINUGUA, esta promovió el establecimiento de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala,¹⁴⁶ manteniendo la colaboración que siempre quiso privilegiar con varias agencias y programas del sistema de las Naciones Unidas.

En la resolución A/RES/58/238, de 2 de mayo del 2004, la Asamblea General de la ONU concedía la última prórroga del mandato de MINUGUA hasta diciembre de ese año. El órgano pedía a la misión priorizar, en ese último año en Guatemala, solo dos de los temas que la habían ocupado hasta entonces: 1) derechos humanos; y 2) desmilitarización y fortalecimiento del poder civil.

En el informe final sobre la aplicación de los acuerdos de paz, presentado por el secretario general a la Asamblea el 30 de agosto del 2004 (MINUGUA (A/59/307), 2004), este admitía que aún persistían problemas graves sobre la estabilidad política y social en Guatemala. Esta tabla resume esquemáticamente la situación del cumplimiento de los acuerdos, ocho años después de la firma de la paz.

¹⁴⁶ Esta propuesta sería ratificada en el Congreso de la República de Guatemala en mayo del 2005.

Tabla 1 - Grado de cumplimiento por acuerdo y tipo de acción

Acuerdos	Políticas públicas	Creación de instituciones	Reformas legales
Derechos humanos	1	1	1
Reasentamiento de refugiados y desplazados	6		1
Pueblos indígenas	14		4
Economía y situación agraria	45	1	21
Fortalecimiento del poder civil	3	8	11
Reformas constituc. y régimen electoral			1
Incorporación de la URNG	1		
(Totales)	70	10	39
Porcentajes	59%	8%	33%

Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005: 16), con base en el último informe de MINUGUA del 2004 (MINUGUA, 2004).

Este era el cuadro dejado por MINUGUA antes de abandonar definitivamente Guatemala, en el último trimestre del 2004. Las Naciones Unidas asumían definitivamente que cambios estructurales como los delineados durante el proceso de paz dependían necesariamente de la voluntad política del Gobierno y de todos los guatemaltecos.

Acompañando a la desmovilización de MINUGUA, un nuevo acto electoral sustituyó el Gobierno del FRG por un nuevo Ejecutivo liderado por Óscar Berger, que asumió funciones en el último año de la MINUGUA en el terreno tras tener como principal adversario al candidato Álvaro Colom, del partido Unidad Nacional de la Esperanza, una facción del fragmentado PAN.¹⁴⁷

El tercer gran candidato era Efraín Ríos Montt (que finalmente había logrado alterar la ley constitucional que prohibía la candidatura de individuos que hubiesen estado implicados en golpes de Estado), cuyo resultado personal, de solamente un 17,65 %, reflejaba un rechazo al candidato que no afectaba tan claramente, sin embargo, a su partido, que continuaba siendo el segundo con más expresión en el Congreso. En realidad, el FRG era el grupo parlamentario con más experiencia política en el Parlamento, ya que muchos de los partidos tradicionales habían desaparecido y los nuevos líderes no tenían todavía gran destreza.

Berger –salido también del PAN y candidato por una coalición de nombre GANA– prometía, en su toma de posesión, reanudar la agenda de los acuerdos de paz. Pero este entusiasmo inicial se fue diluyendo a medida que los problemas del país –elevados niveles de delincuencia y pobreza, la severa crisis económica acentuada por la depreciación del precio del café– dominaban la agenda política nacional.

Sin lograr crear mecanismos que transformaran los acuerdos en cuestiones de Estado y no meramente en problemas coyunturales y partidarios, el lugar que estos ocuparon en la agenda nacional fue, así, oscilando con los intereses de los partidos que

¹⁴⁷ El abanico de candidatos de las elecciones del 2004 es paradigmático de la dinámica política nacional: los dos principales candidatos (Berger y Colom) salieron ambos del PAN, concurriendo en este acto electoral con partidos muy recientes, creados prácticamente para el efecto. De los varios analistas a los que hemos leído y escuchado, todos están de acuerdo en que en Guatemala la estructura partidaria es muy débil, centrándose más en afiliaciones personales muy vinculadas a la persona del líder. De este cuadro resalta claramente el FRG, el partido que se distancia por haber acumulado, a lo largo de los años, un cuadro de afiliados y militantes más sólido y una importantísima experiencia política.

iban ocupando el poder. Las intenciones primeras de Berger para recuperar el proceso de implementación quedaron condicionadas por el contexto que fueron enfrentando, que en este caso no era favorable a proyectos estructurales. Con el fracaso de la reforma fiscal prevista, la cuestión prioritaria para el Gobierno de Berger fue tratar de obtener financiación para soportar las deudas del Estado, pasando a un segundo plano el esfuerzo que las reformas sociales implicaban.

Este era el contexto político cuando la misión de construcción de la paz multidisciplinar termina su etapa de verificación de los acuerdos de paz en Guatemala. El 18 de marzo del 2005, el secretario general de las Naciones Unidas se dirigió a la Asamblea General con una evaluación final del trabajo de MINUGUA.¹⁴⁸ En el informe, Kofi Annan exponía cómo la estrategia de salida de la misión había privilegiado amplios programas de formación y de fortalecimiento institucional para dejar a los guatemaltecos recursos consolidados para continuar con la agenda de los acuerdos de paz, y dejaba a las agencias y órganos de la ONU que permanecerían en el terreno la matriz de los acuerdos como eje primordial de actuación.

El que era reconocido como uno de los casos de éxito de la ONU en la resolución de conflictos veía así terminar su colaboración con el cierre de la misión de paz. Por contraste con el éxito en las negociaciones, la etapa de la implementación de los acuerdos de paz, en la que la MINUGUA tenía un papel esencial de verificación de su cumplimiento, no observó la concreción de las reformas estructurales a que las partes se habían comprometido para transformar de forma concluyente el escenario político y social en Guatemala. Con la derrota del referéndum, no fue posible potenciar el carácter más definitivo, constitucional, de los acuerdos de paz. Su implementación quedó

¹⁴⁸ Disponible en <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/A59746%20GUATEMALA.pdf>, consultado el 30 de noviembre del 2014.

condicionada por la prioridad que cada gobernante les quiso dar en la agenda política nacional en los años que siguieron.

Concluido aquí nuestro marco temporal, coincidente con el cierre de la misión en el 2004, el punto clave de nuestra investigación es si a final se consiguió, en Guatemala, ir más allá de una versión de paz mínima.

El de Guatemala quedó para la historia como uno de los casos de éxito de la ONU en la resolución pacífica de conflictos, no solamente por la capacidad de traer a la mesa de negociaciones a un Gobierno y una guerrilla que durante 36 años se opusieron violentamente, sino también por facilitar un diálogo nacional que puso a los guatemaltecos a debatir qué país querían en la posguerra.

Consideramos que las dificultades encontradas en la etapa de la implementación podrían haber sido superadas si la ONU hubiera aprovechado algunas oportunidades de intervención para influenciar un mayor respecto por los compromisos firmados. Intentaremos defender en el apartado siguiente que estas dificultades de actuación de la ONU en Guatemala tienen origen también en factores endógenos a la organización que condicionaron igualmente su débil actuación en Haití.

Aunque el objetivo ambicioso de refundación nacional quedara por cumplir plenamente, nuestro análisis –y el capítulo siguiente lo evidenciará con más claridad– plantea que la ONU sí que consiguió un logro inmenso al ampliar el proceso de paz a otros actores y a otra agenda que no fueran solamente los de la guerra, alcanzando “acuerdos de democracia y de desarrollo”¹⁴⁹ y abriendo espacios políticos que llevaban años cerrados en Guatemala.

¹⁴⁹ Entrevista a sociólogo guatemalteco, el 25 de abril del 2007, Ciudad de Guatemala.

Parte III – Comparación y balance de la intervención en Haití y Guatemala

1. Comparación de los dos estudios de caso

Hemos planteado anteriormente que el objetivo de esta investigación es el análisis de la eficacia del modelo de pacificación que la Organización de las Naciones Unidas viene poniendo en práctica en las últimas décadas, desde el final de la guerra fría. Más específicamente, estamos empleando dos estudios de caso –Haití y Guatemala– en un intento de evaluar el grado de eficacia de dos estrategias de aplicación distintas salidas de ese modelo. Nuestra intención es demostrar que las Naciones Unidas fueron más exitosas cuando se acercaron al concepto de paz positiva, no solamente como legitimación teórica, sino también como propuesta integradora e incluyente de promover la paz.

Después de sugerir hasta aquí el marco teórico que pautó la actuación de las Naciones Unidas y de ensayar una descripción de los hechos que dieron forma a ese discurso en un país y en otro, pretendemos ahora trazar un análisis de cómo teoría y práctica se conjugaron y qué resultados emergieron. Sirve así este capítulo para plantear una comparación de los dos estudios de caso con la lente ofrecida por la matriz teórica que recuperamos de los estudios para la paz.

1.1. El desafío de evaluar un proceso de paz

Al introducir esta investigación, nos propusimos trabajar sobre un conjunto de criterios e indicadores que conciliasen un análisis cualitativo y cuantitativo de los resultados de la intervención para la paz de la ONU en los dos países. La *evaluación* y la *medición* de procesos políticos es arriesgada, y la tratamos aquí con algunas precauciones. El entramado de factores internos y externos que condicionan un proceso

de pacificación dificulta el análisis, sobre todo cuando este intenta aislar uno de esos factores –la actuación de la ONU–. Si arriesgamos una evaluación también cuantitativa es porque esta viene siendo privilegiada por los principales donantes, gobiernos y organizaciones multilaterales, centrados como están en la búsqueda de resultados. Sirve la utilización de indicadores para sustentar un análisis que se quiere finalmente más cualitativo y que ofrezca una visión lo más completa posible del modelo de paz que fue experimentado en Haití y en Guatemala.

No existe, en la literatura, un marco universal de variables que ponderen la eficacia de un proceso de esta naturaleza. Este estudio tampoco busca encontrar la fórmula definitiva y única para evaluar un proceso de paz. El debate entre académicos y practicantes está de hecho abierto y viene señalando algunos riesgos del experimento de definir el marco y los criterios de una evaluación de este tipo.

La construcción de la paz, como cualquier proceso político, no es algo lineal, predecible o fácilmente mensurable. Es más, los criterios utilizados para analizar el éxito o fracaso de un proceso de paz, por más objetivos que intenten ser, no dejan de ser fruto de una opción política. Varias tipologías han sido experimentadas recientemente, siempre denotando una visión de paz determinada. Dependiendo de quién mira el fenómeno, este puede dar origen a conclusiones distintas. Será distinto evaluar un proceso de paz si aceptamos una versión de paz mínima, la de la paz como ausencia de guerra, o si se exigen criterios de sostenibilidad y de justicia social, como en la noción más amplia de la paz positiva. Será también distinto si aceptamos los indicadores planteados por actores externos –con su entendimiento propio de éxito o fracaso– o si buscamos versiones nacionales para este mismo análisis. La lente del observador sí que

importa, como importa el momento y la profundidad con la que nos proponemos realizar esta tarea.

Aceptando de antemano nuestra misma subjetividad de investigador social, cargado de un peso normativo que nos conduce a una investigación no solamente *sobre* la paz, sino también *por* la paz, la elección de los criterios que balizan nuestra evaluación intentan mantener, así, coherencia con la propuesta inicial.

En este sentido, buscaremos seguir el hilo originario de la propuesta teórica centrada en la paz positiva, asumiendo nuestra hipótesis de que esta fue incluida en el discurso y las prácticas de las Naciones Unidas. Recuperamos entonces ese marco de análisis, proponiendo el uso de indicadores implícitos en la de definición de Galtung. Si el autor no traza un marco cerrado de indicadores, ensayaremos una traducción de valores intrínsecos a su concepto de paz –la justicia social, la ausencia de violencia estructural, etc.– en indicadores que favorecerán el análisis cualitativo.

Uno de los valores fundamentales al que daremos relevancia particular es el de la sostenibilidad del proceso de paz, que al final fue el catalizador del cambio en el discurso y los mecanismos de la ONU para la construcción de la paz que les acercó a la perspectiva de la paz positiva.

Recuperando el planteamiento de Johan Galtung, buscaremos presentar una evaluación basada en perspectivas múltiples que en su conjunto ofrezcan una visión integrativa, no excluyente, de cada uno de los procesos.

Partiremos del presupuesto de que un conjunto de condicionantes internos y externos influenciaron los procesos y sus resultados. Este presupuesto obliga así a desarrollar un análisis que tenga en cuenta no solamente las aspiraciones de los interventores externos, sino también las de los actores nacionales, quienes serán finalmente los beneficiarios reales del modelo de paz implementado.

Es con esta intención, aceptando la paz como un camino, como buscaremos analizar cada uno de los procesos de paz, ahora en comparación, a través de una reflexión sobre los resultados que atienda igualmente a los *procesos*, a los *contenidos* y a la *implementación* a que asistimos en cada uno (Reychler et al, 2008: 3). Buscaremos así identificar los puntos débiles de los procesos que condicionaron resultados menos deseables.

Como explicamos en la propuesta metodológica, nuestro análisis se vio favorecido por el acceso a fuentes tanto secundarias, por la lectura de la literatura existente sobre la materia, como primarias, por las entrevistas realizadas en el terreno. Se benefició también de la recopilación de datos disponibles en varios centros de investigación de prestigio y producidos por los propios actores internacionales que, confirmada su idoneidad, nos sirvieron para fortalecer la verificación cuantitativa de los resultados en el terreno.

Así, este capítulo empezará por hacer referencia a algunos marcos de evaluación utilizados en la observación de procesos de paz, las limitaciones de unos y las ventajas de otros de los que bebimos para trazar nuestro propio marco en función de nuestra propuesta primordial. En seguida, propondremos un marco de análisis a la luz del concepto de paz positiva de Johan Galtung, que se ocupe entonces tanto del proceso como del contenido y de los resultados. Finalmente, lo aplicaremos de forma comparativa a nuestros estudios de caso, Haití y Guatemala.

1.1.1. Limitaciones de la evaluación de las intervenciones internacionales para la paz

Empezamos por averiguar qué tipo de respuestas presenta la literatura actual de vertiente más académica sobre la evaluación y los resultados, éxitos y fracasos de procesos de paz. La primera impresión general es que es más frecuente encontrar estudios teóricos y descriptivos, bien sobre casos singulares que identifican enseñanzas extraídas normalmente de la aplicación de políticas sectoriales o instrumentos particulares, o bien comparando casos múltiples que presentan conclusiones más generalistas.¹⁵⁰

De los que inciden sobre un caso particular, varios de esos documentos sirvieron para dar solidez a la parte descriptiva de nuestros estudios de caso. Guatemala ha sido más estudiado por ser considerado un caso inédito por las características de su proceso de mediación, y no raras veces es presentado en comparación con el caso salvadoreño por el contraste en las intervenciones.¹⁵¹ Sobre Haití hay también algunos estudios que intentan recuperar lecciones aprendidas,¹⁵² atrayendo más atención entre académicos y profesionales sobre todo después del segundo golpe, en el 2004.

Incluso cuando se centra en la intervención de las Naciones Unidas, este tipo de publicación académica suele tratar de analizar por capítulos los mecanismos de actuación por separado, a través de un análisis cualitativo, raramente centrándose en la estrategia global puesta en marcha. Nuestra investigación, por centrarse en la transición entre el discurso y las prácticas de la ONU, intenta identificar la articulación, la validez y la coherencia de los instrumentos en el terreno como forma de aplicación de una narrativa.

¹⁵⁰ Algunos ejemplos serían (Stedman et al., 2002), (Talentino, 2005), (Crocker et al., 2001).

¹⁵¹ Las referencias bibliográficas utilizadas para Guatemala son abundantes, como se puede verificar en la bibliografía final de esta investigación. De ellas podemos referir a título de ejemplo: (Aguilera, 1996), (Jonas, 2000) o (Pásara, 2003).

¹⁵² También como ejemplo: (Dupuy, 2007), (Polman, 2004) o (Shamsie, Thompson, 2006).

Cuando se centran en más de un caso, las evaluaciones disponibles suelen tratar de una pluralidad tal de situaciones de conflicto que permiten trazar sobre todo ideas generalistas sobre uno de los instrumentos de resolución del conflicto. Nuestro estudio intentó evitar generalizaciones al elegir dos casos comparados por contraste, presentando un caso relativamente más exitoso frente a otro con menor éxito. Creemos que la metodología de la comparación por contraste permite identificar alternativas más y menos ventajosas.

Una parte importante del acervo bibliográfico existente está elaborada por actores externos a la ONU, centros de estudio, *think tanks*, que no siempre tienen resonancia razonablemente inmediata en las esferas de toma de decisión de las grandes organizaciones multilaterales. Conociendo este riesgo, intentamos desarrollar un análisis orientado lo más posible a la actuación en el terreno, asumiendo, sin embargo, que la probabilidad de un impacto en las esferas decisorias de la ONU es ínfima y no controlable por nosotros.

En paralelo, inicialmente alimentados por la academia, también vienen siendo probados mecanismos propios de evaluación por parte de los actores internacionales con políticas propias de intervención posconflicto. Junto a la evolución de las políticas de desarrollo —y en un momento en el que las políticas de construcción de la paz ganan predominancia y son ampliadas en términos de recursos humanos y financieros—, los principales donantes, bajo la orientación de la OCDE, vienen dando más relevancia a los mecanismos de evaluación de políticas de resolución de conflictos y de mantenimiento y consolidación de la paz. Su intención, afirman, es garantizar mayores niveles de rendición de cuentas y de eficiencia en su implementación.

Por razones de facilidad en el procedimiento y porque responde a la perspectiva de corto plazo, centrada en los resultados de los principales donantes, estas evaluaciones

suelen partir de un enfoque de microproyecto. Están así reducidas a un enfoque más propio del marco del desarrollo que a estrategias de construcción de paz, que por su naturaleza son amplias, más largas y complejas, con una variedad de instrumentos, y en las que los proyectos de desarrollo deberían constituir solamente uno de los componentes. Son, así, más que todo, evaluaciones de proyectos de desarrollo implementados en situaciones de conflicto o posconflicto. Así, este tipo de enfoque de microproyecto limitado a un análisis cuantitativo y a intervenciones puntuales de una agencia en un corto período descuida una perspectiva más vasta y cualitativa sobre qué paz se está construyendo.

Efectivamente, las Naciones Unidas no han desarrollado todavía una metodología de evaluación clara, coherente con su objetivo inicial y suficientemente amplia para abarcar su estrategia global en un país, que permita apreciar los cambios ocurridos en una sociedad entre el período anterior y el posterior a una intervención para la resolución de un conflicto o para la construcción de la paz. La ausencia de estudios que permitan establecer una línea de base, un punto de partida sobre la situación encontrada previamente, dificulta el establecimiento de un marco de indicadores que hagan posible a medio y a largo plazo evaluar los cambios generados por una intervención internacional.

La ausencia de un marco de indicadores que permita desarrollar mecanismos de monitoreo y de evaluación de las políticas e instrumentos de construcción de la paz obvia así la rendición de cuentas por parte de los actores internacionales. Se asume el carácter axiomático del discurso de las organizaciones multilaterales de la promoción de la paz, basado en la legitimidad última de su multilateralidad, que las excusa de cuestionarse sobre la forma en que ese discurso se pone en práctica. La autoevaluación que se hace de la práctica internacional pide resultados, cifras, evidencias de las

mejoras, de la menor violencia y de la mayor prosperidad de sociedades que vivieron situaciones de conflicto. En caso de fracaso, las responsabilidades suelen ser atribuidas casi exclusivamente a la contraparte nacional: elites corruptas, una Administración débil, un Estado frágil. Rara es la vez en la que se incluye en la ecuación de los resultados la aportación internacional.

Entonces, ¿cómo cruza la ONU objetivos y resultados para evaluar sus propias intervenciones en favor de la paz?

1.1.2. Mecanismos de evaluación de la ONU en la promoción de la paz

En coherencia con su narrativa, la ONU superó ya la verificación de un proceso de paz a través del indicador primario exclusivo de la ausencia de guerra. Efectivamente, la transformación que experimentó en las últimas décadas el fenómeno de la guerra –ahora tremendamente híbrido, diseminado en el tiempo y de actores y objetivos menos definidos– obligó a una evaluación más amplia de las políticas e instrumentos de construcción y consolidación de la paz.

Para gestionar presupuestos, prioridades y estrategias, la ONU evalúa su actuación en función de metas que la misma organización establece. Estas, en los casos en los que fue establecida en el terreno una operación de paz, encuentran como matriz fundamental el mandato de las operaciones de paz, que funciona como una carta de intenciones orientadora del trabajo en el terreno.

Habitualmente, los mandatos son textos bastante genéricos como para permitir después una cierta flexibilización en el terreno por quien los pondrá en práctica. Siguen, en gran medida, el *standard operating procedure* de la década de los noventa –aunque en los últimos años los mandatos tiendan a ser cada vez más complejos y adaptados a cada terreno–. En lo que concierne a nuestros estudios de caso, cuando se instauraron

las primeras misiones de paz –UNMIH en 1993 y MINUGUA en 1994– los mandatos padecían entonces de una cierta ambigüedad por su carácter extremadamente generalista.

Veamos por ejemplo el caso de la UNMIH, la primera misión militar de la ONU en Haití, que tenía como objetivos: 1) apoyar la implementación del Acuerdo de Governors Island; 2) apoyar al Gobierno en el mantenimiento de un entorno seguro y estable; 3) proteger al personal internacional y las instalaciones relevantes; 4) asistir la profesionalización de las Fuerzas Armadas y de un cuerpo de policía autónomo; y 5) favorecer un ambiente estable para la celebración de elecciones.

Sin un marco de indicadores que permitieran evaluar a lo largo del tiempo cómo sería la evolución del entorno seguro y estable en Haití, bastaron una aparente estabilidad social y la convocatoria de elecciones para que las Naciones Unidas asumiesen que podrían seguir adelante, ya que su mandato había sido cumplido. En la realidad, aunque la ONU se intente apartar teóricamente del concepto de paz mínima, su estrategia en el terreno no va mucho más allá de la implementación de una versión minimizada de paz. Sin capacidad organizativa para mantener una observación y un monitoreo más sistemáticos de la situación política, la tendencia de la organización multilateral es la de centrarse en las elecciones en detrimento de un proceso de apertura política más amplio e integrador. En Haití, siguiendo el ejemplo, la organización de elecciones no evitó un segundo golpe de Estado y el retorno a la violencia. Una implementación más sistematizada y profunda del que era también uno de los objetivos del mandato, aunque menos cuantificable –la verificación del respeto por el Acuerdo de Governors Island–, sí que podría, si se hubiera tomado realmente como prioridad, haber evitado una nueva confrontación política armada.

Efectivamente, es también frecuente que las Naciones Unidas evalúen igualmente los resultados de su intervención por el grado de cumplimiento de los acuerdos de paz por las partes. Una vez más, esta alternativa vuelve a enfocar el análisis de una intervención internacional casi exclusivamente en el desempeño de las partes locales, obviando una reflexión sobre las circunstancias creadas por la entrada de una tercera parte en la ecuación.

En todas las situaciones posconflicto hay sistemas (económicos, de poder, etc.), estructuras, marcos de valores y de intereses que perpetúan el conflicto violento. La cuestión es saber si las intervenciones externas en el ámbito de la construcción de la paz mantienen o alteran los sistemas y estructuras existentes. Este tipo de reflexión está totalmente ausente de las esferas decisorias de ámbito estratégico de las Naciones Unidas, lo cual impide un análisis más sincero sobre las implicaciones de una intervención internacional en una situación de conflicto, en términos de proceso y de resultados.

A pesar de los estudios en torno al cumplimiento de un mandato o de acuerdos de paz, siguiendo la tendencia de las políticas de desarrollo lo que se está volviendo más habitual es la evaluación, a posteriori y restringida, de políticas específicas de construcción de paz.

En ese sentido, dentro del marco de las Naciones Unidas se viene verificando un esfuerzo por institucionalizar espacios de reflexión sobre enseñanzas recogidas. Ejemplo de eso es el Grupo de trabajo sobre experiencias adquiridas, creado bajo la Comisión de Consolidación de la Paz (Peacebuilding Commission).¹⁵³

¹⁵³ http://www.un.org/en/peacebuilding/sm_lessonslearned.shtml, consultada el 15 de enero del 2015.

En el 2010, las Naciones Unidas publicaron una Guía de Monitoreo de la Consolidación de Paz (Naciones Unidas, 2010) para practicantes, donde sugieren algunas recomendaciones que aquí seguimos. Esta guía, aunque proponiendo una metodología estandarizada, ofrece orientaciones sobre cómo monitorear políticas de construcción y consolidación de paz en procesos en curso. Llama la atención específicamente sobre la necesidad de conceder mayor relevancia a las demandas nacionales en la definición de indicadores y criterios de monitorización. Pese a la importancia del asunto que la publicación de la guía revela, esta sirve fundamentalmente para monitorear la situación de un país con el fin de facilitar la definición estratégica de las Naciones Unidas, reservando menor preocupación en analizar el impacto de su intervención en el terreno (Stave, 2011: 6). Si intenta incrementar el conocimiento de sus funcionarios en el terreno, mantiene una óptica que le permite mirar hacia fuera, pero no hacia dentro.

También el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DPKO) creó una Unidad de mejores prácticas para propiciar una más fácil acumulación y transferencia de conocimiento sobre la práctica en el terreno. Si es crucial la emergencia de herramientas para esta transferencia, estas están restringidas a políticas específicas y no a un análisis de la estrategia global de la ONU en un país.

Empero, la principal limitación de las evaluaciones desarrolladas por donantes u organizaciones multilaterales sobre sus propios programas es la definición misma de los criterios de éxito o fracaso, como se ha mencionado y como veremos en detalle más adelante. Están fundamentalmente orientados a la verificación de objetivos planteados por los actores externos sin dar primacía a indicadores de paz esperados por los nacionales.

En efecto, las debilidades de los sistemas de evaluación y de recopilación de lecciones aprendidas de las Naciones Unidas corresponden en gran medida a las limitaciones estructurales y organizativas de la ONU. Estos sistemas buscan resultados rápidos y preferentemente positivos que sigan legitimando la intervención internacional; tienen poca capacidad autocrítica, orientando más la crítica a la incapacidad de los actores nacionales para ajustarse al modelo internacional; y no fomentan mecanismos de rendición de cuentas sobre la misma intervención internacional.

Como herramientas de análisis de las intervenciones en Haití y en Guatemala, nos gustaría proponer alternativas que superasen estas debilidades. Nuestra matriz tendrá así como características:

- Un acercamiento intencionado al concepto primordial de Galtung de paz positiva.
- Un enfoque triple que permita asociar el análisis del proceso de negociaciones, del contenido y de la implementación con el objeto de verificar si hay coherencia en el planteamiento global de la ONU en el modelo de paz implementado.
- Un planteamiento que privilegie la perspectiva local en complemento a la lectura internacional sobre el proceso de construcción de la paz en cada país, y que adapte objetivos universales a cada contexto, a la luz de la interpretación y a las expectativas locales para la paz.

1.1.3. Al encuentro de la propuesta de Johan Galtung: criterios para evaluar la paz positiva

Las varias matrices que se pueden utilizar para contrastar el impacto y los efectos de un proceso de paz parten todas, como decimos, de una perspectiva propia de paz. La definición que hemos privilegiado desde el inicio, por considerar que habrá guiado la

actuación de las Naciones Unidas a partir de los años noventa con implicaciones evidentes en la práctica, es la propuesta por Johan Galtung de paz positiva.

Intentamos así en este apartado experimentar un análisis a partir de esa propuesta de paz, reconociendo que en la literatura misma de los estudios de paz no existe un marco de criterios o indicadores único y consensuado que sirva de punto de partida.

En la búsqueda de una metodología que se adecuase a nuestra hipótesis, hemos bebido de algunos de los marcos de evaluación más corrientes actualmente en la apreciación de impacto de intervenciones internacionales para la construcción de la paz. La dificultad tuvo que ver con el intento de encontrar una metodología que permitiera acompañar la transición de una propuesta política más teórica a su operatividad en el terreno. Diferentes herramientas tienden a permitir por separado bien una visión demasiado macroestratégica que difícilmente llega a los resultados, o bien un análisis de microproyecto, que obstaculiza una visión más amplia de todo un proceso de paz.

Intentamos, por eso, asociar indicadores disponibles y métodos que nos pudieran ser útiles al análisis que queríamos ensayar sobre el trinomio proceso-contenido-implementación. Aprovechamos los que permiten hacer un análisis de proceso que incluya también la mediación y no que solamente ofrezcan un marco de evaluación de proyectos posacuerdos.

Nuestro análisis articula, así, herramientas diversas en un trazado propio que ambiciona entonces acercarse lo más posible a nuestra hipótesis de investigación. En ese sentido, va al encuentro de la propuesta de Johan Galtung en lo que se refiere a la *meta* a la que el proceso debe aspirar –la paz positiva–, en lo que le corresponde en términos de indicadores sociales, más allá del final de la violencia directa. Pero igualmente se acerca al planteamiento del autor en lo que concierne al *proceso* de

alcance de una paz positiva, que se desea amplio, sensible al contexto del conflicto, transformador, integrador y local.

De este modo, nuestra metodología reconoce la utilidad de un enfoque de *teoría del cambio* frecuente en el análisis de procesos políticos y de cambio social, pero complementado con otras herramientas operacionales que tienden a contribuir a una reflexión más propia del ámbito del desarrollo y de la consolidación de la paz. La teoría del cambio dominante en la operatividad de las misiones de paz se une con la teoría del desarrollo institucional. Esta plantea que el cambio constitucional y legislativo, junto con alteraciones en la estructura de gobernación, permitirá una arquitectura política más democrática, más equitativa y por ende más pacífica.

Desde nuestra óptica, merecerá la pena abrir este planteamiento más allá de la estructura política, con una propuesta de teoría del cambio vinculada a las causas del conflicto. En gran medida, el concepto de paz positiva contiene una propuesta de cambio de las causas de la injusticia, de la opresión y de la explotación como forma de alcanzar una paz duradera.

Si un enfoque de teoría del cambio es cómodo a la hora de entender procesos y delinear estrategias a nivel macro, reconocemos también el interés de otras herramientas que, al contrario, enfocan los aspectos micro de los procesos de construcción de la paz, como ocurre, por ejemplo, con el enfoque propuesto por la PCIA –Peace and Conflict Impact Assessment (Bush, 1998)–. Este suele ser empleado para apreciar el impacto de proyectos de desarrollo en situaciones de posconflicto o más expuestas a conflictos, proponiendo una matriz de evaluación *ex ante* y posproyecto para identificar, a través de indicadores de seguridad, sociales, políticos, psicológicos, legales, si el proyecto tuvo un impacto positivo en la paz de un determinado país.

De alguna forma, articularemos perspectivas de dos tipos, conciliando una tentativa de “localizar” los indicadores y de adaptarlos al concepto de paz positiva, para identificar primero los alcances de los procesos de paz, la *meta*, con el análisis con una observación del *proceso*, altamente relevante en sí mismo, ya que también este transforma el contexto y tiende a configurar los resultados (Barnes, 2009: 3).

En el análisis del *proceso*, la herramienta propuesta en la obra *Do no harm* (Anderson, 1999), que viene siendo desarrollada por el proyecto *Reflecting on Peace Practice* (Reflexiones sobre la Práctica de la Paz), nos parece sugerente, sobre todo por el realce del carácter cualitativo del análisis. Su contribución innovadora se centra en una ponderación, en paralelo, de criterios de eficacia y criterios de impacto negativo (Anderson, 2003) de las intervenciones internacionales, centrándose, en gran medida y al contrario de lo que suele ocurrir en el seno de las instituciones internacionales, en la evaluación de la aportación positiva o negativa generada por el actor externo. El siguiente cuadro ofrece algunas de las cuestiones propuestas por Anderson y su equipo en el análisis de iniciativas internacionales en situaciones de conflicto.

Tabla 2 – Impacto positivo y negativo de la construcción de la paz

Impacto positivo	Impacto negativo
¿Fomentó en las comunidades y entre participantes iniciativas endémicas de construcción/consolidación de la paz?	¿Revirtió el empoderamiento de las poblaciones porque generó dependencia? ¿No correspondió a las demandas reales de la población?
¿Permitió la creación de mecanismos que absorbieran el conflicto de forma no violenta?	¿Empeoró la relación entre las partes?
¿Fomentó una mayor resistencia a provocaciones de violencia?	¿Aumentó la frustración y el cinismo de los locales por generar expectativas irrealistas?
¿Aumentó la seguridad de las personas?	¿Empeoró la seguridad de las personas o reforzó la violencia directa o estructural?

Fuente: Anderson (2003).

La metodología de Anderson atribuye así una importancia crucial a la relación entre externos y locales, insistiendo en la necesidad de desarrollar asociaciones equilibradas entre ambas partes y de evitar los impactos negativos de la aportación externa.

Con la inspiración de estas preguntas en la retaguardia, en el intento de establecer un análisis que permita identificar las conexiones entre el proceso de negociaciones, el contenido y la implementación de ambos procesos de paz, optamos por centrarnos en el instrumento común de la intervención de la ONU en los dos países: la mediación. Atribuimos particular relieve a la mediación por constituir la etapa que en mayor medida influyó en los restantes instrumentos de resolución, especialmente en la configuración de las misiones de paz (de carácter más político o más militar), y que definió, de forma más fundamental, el modelo de paz emergente del posconflicto, sus protagonistas y dinámicas.

En ese ámbito, la OCDE ofrece un marco de análisis para instrumentos de resolución de conflictos que nos pareció particularmente útil a la hora de observar con

más detalle ese momento del proceso de paz que creemos definidor. Ese marco es más detallado que la propuesta de Anderson y potencia un mejor encadenamiento entre el proceso de mediación y el modelo de paz que sale de los acuerdos, es decir, los resultados.

Al final, nuestra perspectiva parte del presupuesto de que la mediación en Guatemala y en Haití, en ambos casos conducida por las Naciones Unidas, marcó definitivamente la evolución del proceso de paz en los dos países. Siguiendo sus criterios para la evaluación y monitoreo de proyectos de desarrollo –relevancia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto–, la OCDE adapta este marco a la resolución de conflictos añadiendo algunos criterios. Lanz, Wählich, Kirchhoff and Siegfried (2008) los enumeran y sugieren algunas cuestiones para cada uno de ellos.

Tabla 3 – Matriz de evaluación de procesos de mediación de la OCDE

Relevancia	¿Cómo se relacionó el proceso de mediación con el contexto del conflicto más amplio?
Eficacia e impacto	¿Cuáles fueron los efectos directos e indirectos, intencionales y no intencionales, positivos y negativos del proceso de mediación?
Sostenibilidad	¿En qué medida los beneficios del proceso de mediación continuarán después de su terminación?
Eficiencia	¿Cómo se relacionan los costos del proceso de mediación con sus beneficios?
Coherencia, coordinación y vínculos	¿Cuáles fueron los vínculos entre el proceso de mediación y otras actividades de gestión del conflicto?
Cobertura	¿Cómo incluyó (o excluyó) el proceso de mediación a los actores, problemas y regiones más relevantes?
Consistencia con los valores	¿Fue el proceso de mediación consistente con los valores de los mediadores y de la comunidad internacional, por ejemplo, con respecto a la confidencialidad, los derechos humanos o la imparcialidad de los mediadores?

Fuente: adaptado de (LANZ et al., 2008), que recupera y simplifica una matriz de evaluación propuesta por la OCDE (2008).

Si para el análisis del proceso nos apoyaremos en la matriz ofrecida por la OCDE, esta será enriquecida por la utilización de un marco propio de indicadores comparativos sobre los **resultados** de los dos estudios de caso que cumpla con los criterios que venimos sugiriendo –de amplitud, de sensibilidad al contexto, de lectura integradora y local–.

Asumimos que la utilización de indicadores cuantitativos, a la vez que ofrece una óptica oportuna, trae algunos riesgos que no queremos dejar de señalar. Uno de esos riesgos en nuestro caso particular será la falta de distanciamiento temporal: el análisis de un proceso político exige tiempo y alejamiento de los sucesos para realmente identificar éxitos y fracasos. Nuestros estudios de caso son relativamente recientes para permitir una reflexión absoluta sobre el impacto de la intervención de las Naciones Unidas. No obstante, este riesgo es compensado por la oportunidad de evaluar una intervención que todavía está en curso, pudiendo contribuir al debate sobre su evolución en el terreno, evitando la postura más frecuente de elaborar evaluaciones a posteriori, ya sin impacto en el terreno.

Otro riesgo a considerar será el de la excesiva ambición conceptual: al centrar la apreciación en un concepto amplio y altamente ambicioso de la paz positiva, nos arriesgamos a despreciar resultados positivos y a ampliar frustraciones por la dificultad en alcanzar soluciones óptimas. La elección de indicadores asociados al concepto de paz positiva sirve para demostrar que en la transición del discurso a las prácticas se pierde una matriz orientadora que en nuestra opinión sería fundamental mantener. Es más, sirve también nuestro marco de análisis para contrastar los resultados encontrados por los instrumentos dominantes empleados por la ONU, que por razones estratégicas viene eligiendo indicadores que dan más relevancia al impacto positivo que a un posible impacto negativo.

En este marco, hemos tenido una preocupación adicional por privilegiar versiones locales de las realidades estudiadas a través no solamente de lecturas de autores nacionales, sino y sobre todo a través de entrevistas a guatemaltecos y haitianos de distintos sectores sociales realizadas en los viajes de terreno. Partiendo de un marco de criterios similares para facilitar la comparación entre dos estudios de caso distintos, optamos igualmente por adaptar bases de referencia universales a un contexto local por la articulación de los datos estadísticos con las entrevistas con el fin de acomodar también el concepto de paz a las aspiraciones locales. La intención fue fundamentalmente superar la versión limitada que pauta las evaluaciones de la ONU, centradas en la implementación de los mandatos de las misiones de paz y/o en el cumplimiento de los acuerdos, y ir más allá de la evaluación estricta del *standard operating procedure*.

Esta es la lista de índices e indicadores que analizaremos a continuación:

Tabla 4 – Índices e indicadores elegidos

Sector	Indicador / criterio
Marco político: democracia e inclusión política	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad gubernativa • Índice de democracia (incluyendo proceso electoral, funcionamiento del Gobierno, participación política y cultura política) • Deterioro de los servicios públicos
Desarrollo económico-social: inclusión e igualdad	<ul style="list-style-type: none"> • PIB • Pobreza y deterioro económico • Desarrollo económico desigual • Indicadores sociales, incluyendo gastos en educación, años de escolaridad, tasa de alfabetización, esperanza de vida, mortalidad infantil • IDH
Sostenibilidad del proceso de paz: ausencia de violencia directa/indirecta	<ul style="list-style-type: none"> • Muertes violentas • Escala de terror político • Respeto por las libertades civiles • Número de años pasados hasta el retorno al conflicto armado • Grado de autonomía del Estado: Ayuda Oficial al Desarrollo • Índice de fragilidad del Estado

1.2. Comparar los procesos: la mediación y los contenidos de los Acuerdos en Haití y en Guatemala

Por la utilización de los instrumentos metodológicos arriba mencionados, trataremos de comparar por contraste las intervenciones de las Naciones Unidas en Guatemala y Haití. El primer paso será entonces poner, uno al lado del otro, lo que creemos que ha sido el punto de partida de las dos intervenciones: los procesos de mediación.

Como hemos mencionado en el apartado anterior, el conjunto de criterios de evaluación de la OCDE para procesos de este tipo nos parece el más adecuado, sobre todo si lo articulamos, como es nuestra intención más adelante, con una serie de indicadores más específicos que permitan contrastar a su vez el proceso con sus resultados.

Las descripciones que constituyeron los capítulos referentes a cada uno de los casos, sugiriendo ya entonces algunos trazos de carácter analítico, nos ofrecieron las respuestas que ahora sistematizamos para contestar a las preguntas planteadas por la OCDE.

Analicemos entonces los criterios, uno a uno.

Relevancia

Criterio	Cuestión	Guatemala	Haití
Relevancia	¿Cómo se relacionó el proceso de mediación con el contexto del conflicto más amplio?	La mediación de la ONU hizo una lectura adecuada del contexto del conflicto, abogando por la inclusión de sus causas en la agenda de las negociaciones	Mediación limitada al cese al fuego y al retorno al marco democrático, obviando problemas políticos más enraizados

Una de las grandes diferencias entre los procesos de paz en Guatemala y en Haití fue la percepción inicial de si se trataba o no de un proceso de paz como tal. Como antes hemos referido, hay en la literatura una cierta tendencia a leer la situación en Haití rechazando la preexistencia de un conflicto político. Esa percepción inicial originó una intervención por parte de la ONU en Haití que se distanció del proceso sustancial desarrollado en Guatemala.

Hay consenso en los estudios sobre la mediación de conflictos al observar la voluntad de las partes como elemento determinante para el éxito de un proceso de paz. Efectivamente, en uno y otro país hubo una petición explícita de intervención internacional bajo la égida de las Naciones Unidas. Tanto el Gobierno de Guatemala como el Gobierno legítimo haitiano dirigieron una solicitud formal a la ONU de intervención en el conflicto. La realidad demostró que en ambos países las intenciones de los beligerantes de hacer entrar al tercer elemento –la ONU– en los inicios del proceso de paz correspondía más a un intento de ganar el conflicto que de llegar a una solución de conciliación. Cabía entonces al mediador estimular vías de diálogo por oposición a los medios violentos.

La mediación de la ONU-OEA en Haití fracasó en el intento de conseguir así una etapa esencial: el alcance de un acuerdo satisfactorio para ambas partes. Sin éxito en la vía diplomática, la ONU optó por movilizar la primera misión de mantenimiento de la paz, la UNMIH, sin que se hubiera alcanzado un consenso político que sirviera de base a la resolución del conflicto.

La lectura que se hizo a lo largo de la historia del conflicto haitiano condicionó profundamente la forma en que los actores internacionales actuaron en el apoyo a su resolución. La disputa que condujo a las partes al uso de la violencia armada fue, como hemos intentado señalar, eminentemente política. Dos partes se disputaron el control de las estructuras de poder, distinguiéndolas sus visiones distintas del uso de ese aparato político. Para entonces, esas visiones llevaban todavía un contenido ideológico y cada una de ellas proponía una alternativa sobre el papel del Estado: la Junta Militar, cercana a la herencia duvalierista, planteaba una visión patrimonialista del Estado, mientras

Aristide, en ese inicio de los años noventa, proponía todavía una apertura democrática de los poderes político y económico.

Las circunstancias en torno a esta disputa estaban lejos de la complejidad de otros conflictos (desde luego el guatemalteco), lo que facilitaría, teóricamente, una solución para la crisis. En Haití, el territorio y sus recursos naturales no fueron factor de tensión; las discrepancias no tuvieron carácter étnico o religioso, sino exclusivamente político; el conflicto no fue a gran escala, ni en términos de destrucción ni en términos de duración.

Las raíces del conflicto se centraban fundamentalmente en una disputa entre dos idearios políticos, y a la vez tenían que ver con la necesidad de apertura de espacios políticos y económicos a una mayoría marginada.

El proceso de mediación en Haití, poco coordinado con otros mecanismos de intervención, fue, en nuestra opinión, ambiguo y poco eficaz en la creación de confianza y consenso entre las partes. Se limitó a intentar resolver superficialmente una situación de crisis, sin asegurar mayor compromiso por las partes y sin proponer un marco de diálogo más extenso que integrara facciones de la sociedad haitiana más amplios que exigiesen de los líderes un compromiso más serio con la paz. Dejó así la ONU que el proceso de mediación fuera un instrumento en las manos de los beligerantes en función de sus intereses propios y no en función de un proyecto nacional de paz.

La agenda no solamente fue limitada, sino –al no crear confianza ciudadana o de los líderes en el proceso– que no vino a ser cumplida por las partes. La mediación, en forma y contenido, no se adecuó al contexto del conflicto.

El momento final de la mediación liderada por Carter, aunque hubiera posibilitado el abandono del poder por la Junta, lo hizo por la amenaza del uso de la fuerza. La salida forzada de la Junta, por una mediación unilateral que ignoró al equipo

mediador de la ONU-OEA, tampoco fomentó una solución negociada para el fin del conflicto. Antes obstaculizó consensos y facilitó una amnistía descuidando la reconciliación nacional, alimentando rencores políticos que años después hicieron retornar a la disputa por medios violentos.

En términos de relevancia, la mediación en Haití se inscribió entonces en el marco una lectura limitada y frágil de un contexto más amplio del conflicto, con serias implicaciones para su feliz prosecución.

Por oposición, en Guatemala el elevado nivel de adaptación del *proceso* y del *contenido* de la mediación a las causas de la contienda fue el punto más fuerte de la actuación de la ONU en el país. Un equipo de mediadores complementarios –nacional e internacional– cohesionado y atento a las raíces que llevaron a la violencia facilitó la apertura de un diálogo amplio y responsable entre los líderes, con mecanismos de integración de la sociedad civil en un proceso que más que de paz fue también de refundación nacional. Partiendo de raíces comunes al conflicto haitiano –una confrontación ideológica que estaba vinculada a la necesidad de abrir espacios políticos y económicos a la mayoría ciudadana–, la labor de los mediadores proporcionó la creación de la confianza precisa para el abandono de las armas por las partes, favoreciendo la creación de consensos determinantes y locales para la definición de un nuevo marco democrático salido de la guerra. Permitió así que se creasen los andamios necesarios para la edificación posterior y gradual de un proyecto nacional de paz sostenible. El diálogo se basó en las particularidades de la situación política, económica, social, incluso cultural, que componían el tejido del país antes y durante la guerra civil. Trató, aparte de los temas operativos del cese al fuego y de las cuestiones políticas referentes a la transición del conflicto a los medios institucionales no violentos, de la

protección de los derechos humanos, de aspectos de desarrollo económico, como la reforma agraria, o del papel de sectores marginados como los indígenas o las mujeres. La agenda y la forma en que fue conducida la mediación fue extremadamente relevante para la llegada a un consenso sobre la construcción de una paz duradera.

Eficacia e impacto

Criterio	Cuestión	Guatemala	Haití
Eficacia e impacto	¿Cuáles fueron los efectos directos e indirectos, intencionales y no intencionales, positivos y negativos del proceso de mediación?	Alcance de un consenso amplio firmado entre las partes, de largo espectro nacional Cambio estructural del marco parlamentario con la inclusión de partidos de izquierda y apertura política con integración de grupos sociales	Alcance de un acuerdo mínimo, no respetado por las partes Final de la violencia armada inmediatamente después de la intervención de 1994, pero no sostenible. Retorno a la violencia y nuevo golpe de Estado 10 años después

El de Guatemala es reconocido en la literatura como un caso inédito de mediación, por la extensión del debate entre las partes, incluyendo a la sociedad civil guatemalteca, en torno a las causas del conflicto, todo lo cual se reflejó en la firma de un conjunto de acuerdos de paz sustantivos.

Suhrke (2007) lideró un estudio del Chr. Michelsen Institute para el Banco Mundial y el PNUD en el que discurre sobre el impacto que la inclusión de temas más amplios –en particular económicos– en los acuerdos de paz tiene en su posterior implementación. Guatemala sobresale en el estudio como un caso muy particular que se benefició no solamente de una agenda muy amplia en los acuerdos, sino también de un alto nivel de especificación en cada tema. En un análisis de 27 casos de acuerdos de paz y sus impactos, el estudio refiere que la gran mayoría privilegia temas de seguridad y de poder político, incluyendo referencias a la reforma del sector de la seguridad, a los procesos de DDR y a elecciones. La mayor parte de los acuerdos de paz a nivel mundial

integra igualmente provisiones sobre el respeto de los derechos humanos y alguna que otra referencia a cuestiones de justicia, pero en general son limitados en lo que concierne a la economía o a la reestructuración de la administración del Estado.

Al reflexionar sobre las ventajas y las desventajas de incluir temas más amplios en las agendas de los acuerdos, el estudio presenta el caso guatemalteco como ejemplo de que su mera inclusión no sirve como factor determinante en su posterior implementación. El Acuerdo sobre cuestiones socioeconómicas, por ejemplo, no vio después de la firma de la paz una eficiente implementación en el terreno. No obstante, los autores plantean que la existencia del acuerdo permite todavía hoy en día que sirva de matriz en la definición de políticas para el desarrollo socioeconómico.

Efectivamente, Guatemala incluyó en sus acuerdos temas de recuperación económica y de desarrollo con un grado significativo de especificidad. Entre esos temas contamos: recursos naturales, seguridad social, reforma agraria, políticas de empleo, educación o salud, gestión fiscal y mecanismos de recaudación de ingresos.

El estudio plantea que

la conveniencia de incluir disposiciones sobre la construcción del Estado depende en primera instancia de los efectos en el proceso de paz. La inclusión puede afectar el equilibrio entre las dos funciones básicas de un acuerdo de paz - disposiciones “de futuro” para una paz sostenible, y disposiciones que “miran hacia atrás” para garantizar el fin de la violencia¹⁵⁴ (Suhrke y Wimpelmann, 2007: 59).

Plantea así que la inclusión debe depender de la importancia que estos temas tienen para las partes que ocupan la mesa de negociaciones. Diríamos más: siempre que disposiciones más amplias sean una vívida preocupación de la mayoría de la sociedad, su negociación debe ser impulsada, incluyendo a sectores más amplios.

¹⁵⁴ Traducido del original: “The desirability of including statebuilding provisions depends in the first instance on the effects on the peace process itself. Inclusion can affect the balance between the two basic functions of a peace agreement – ‘forward looking’ provisions to sustain the peace, and ‘backward looking’ provisions to secure an end to the violence”.

Nuestro análisis se basa en el presupuesto de que un mayor acercamiento de la agenda de la paz a las demandas reales de la población confiere al proceso mayor legitimidad que en última instancia asegura igualmente mayor eficacia a medio y largo plazo. La tendencia fácil de limitar el proceso de paz a la mera resolución superficial de un conflicto por la firma de los beligerantes de acuerdos operativos puede traducirse en un impacto limitado y poco sostenible. La paz será más sostenible cuanto más se aleje de ser el producto de un consenso ficticio entre dos facciones de la cima de la jerarquía social y se acerque a las demandas de la mayoría de la población, que será al final la que tendrá que hacer uso diario del modelo de paz salido de las negociaciones.

Guatemala se benefició de negociaciones más largas, más amplias y más extendidas a sectores diversos de la sociedad, también porque la comunidad internacional estaba previamente implicada en el país, lo que le permitió comprender mejor las causas del conflicto.

En Haití, el proceso de mediación terminó demostrando ser poco eficaz y con efectos nefastos. Los encuentros de Governors Island no lograron un compromiso sólido entre las partes, y mucho menos establecieron un marco nacional de reconciliación que satisficiera a ambas partes y a la mayoría de la población haitiana. El esfuerzo final y unilateral de Estados Unidos liderado por Carter, aunque permitiera un rápido abandono del poder por la Junta Militar, lo hizo en detrimento de una solución consensuada que hubiera sido más sostenible.

Resta decir que el impacto negativo de un proceso de negociaciones fracasado, del primer embarque frustrado de la UNMIH, de la falta de coherencia del equipo mediador, de la predominancia de los Estados Unidos frente a la alternativa multilateral

de la ONU-OEA suele ser despreciado como factor limitador de las relaciones subsiguientes entre los haitianos y las Naciones Unidas.

Call (2009) defiende que el fracaso del esfuerzo de resolución del conflicto fue responsabilidad de ambos, actores nacionales e internacionales, y que muchas de las dificultades del proceso pos-2004 tienen raíces en la desilusión de los haitianos con los efectos limitados de seis misiones de la ONU. “Los analistas no deben subestimar el impacto actual del fallido intento internacional [en Haití] durante la década de 1990 para construir un país democrático, mínimamente seguro y avanzado económicamente”.¹⁵⁵ (Call, 2009: 6).

Sostenibilidad

Criterio	Cuestión	Guatemala	Haití
Sostenibilidad	¿En qué medida los beneficios del proceso de mediación continuaran después de su terminación?	Apertura sostenible del marco democrático Implementación de los acuerdos con limitaciones, pero los acuerdos siguen vigentes como pautas para políticas públicas	Retorno al marco democrático anterior al golpe de Estado, sin una real estabilidad política o social Retorno a la violencia en el 2004

Este será el criterio más evidente de éxito o fracaso, cuando comparemos los dos estudios de caso: en Guatemala, la violencia política armada organizada dio paso a formas democráticas de conflicto político; en Haití, diez años después de la intervención de 1994, un nuevo golpe de Estado derrocó por segunda vez a Jean-Bertrand Aristide por la fuerza de las armas.

El uso de la violencia directa sirve como criterio mínimo de éxito y sostenibilidad de un proceso de paz. En Haití, el retorno a la misma como instrumento político evidencia esa falta de sostenibilidad en el medio plazo.

¹⁵⁵ Traducido del original: “Analysts should not underestimate the present-day impact of the failed international attempt during the 1990s to build a democratic, minimally secure and economically advancing country”.

En Guatemala, hemos verificado que no todas las intenciones proclamadas en los acuerdos de paz fueron implementadas en la posguerra inmediata, pero sabemos que los acuerdos siguen orientando a la clase política y a la sociedad civil como matriz fundamental de las políticas públicas. El espíritu de los acuerdos no se perdió, sino que sigue vigente como proyecto nacional. La apertura política posibilitada por el marco de la negociación transformó igualmente el escenario democrático y de gobernación en Guatemala. La sostenibilidad del proceso de paz guatemalteco se manifiesta cuando vemos que estos logros extraordinarios no son reversibles.

Eficiencia

Criterio	Cuestión	Guatemala	Haití
Eficiencia	¿Cómo se relacionan los costos del proceso de mediación con sus beneficios?	Proceso de mediación muy largo, pero con potencial de transformación social y extremadamente articulado con los restantes instrumentos promotores de la paz	Proceso de mediación poco sólido, en varias etapas y con distintos mediadores Debilidades en la mediación forzaron el uso de otros instrumentos –sanciones, operación militar– con costes pesados para la población y poco eficaces a corto y medio plazo

Observando la relación coste-beneficio de las dos intervenciones que aquí nos ocupan, en términos tanto relativos como absolutos, la intervención en Haití tuvo un coste muchísimo más elevado que la de Guatemala.

Si bien no hay datos disponibles sobre los gastos de ambos procesos de mediación, podemos partir del análisis de los costes financieros de las misiones de paz. Aunque igualmente los datos de los gastos anuales no estén disponibles de forma sistematizada, según los documentos de la ONU sobre los presupuestos estimados para

MINUGUA, la misión contó con un monto medio anual de 20 millones de dólares¹⁵⁶ durante los diez años en el terreno. El despliegue de observadores militares, a su vez, significó un gasto de 4,5 millones de dólares.

En comparación, la UNMIH sola, por ser una misión propiamente militar preparada para el uso de la fuerza por no contar con el respaldo absoluto de una de las partes en conflicto, tuvo un coste de 320 millones de dólares. A esa misión podemos sumar las restantes misiones en Haití: la UNSMIH, con un presupuesto de 71 millones; la UNTMIH, de 20 millones; y la MIPONUH, de otros 20 millones.

Pero la evaluación coste-beneficio de ambas intervenciones supone observar también los resultados derivados de estas. Y como hemos venido defendiendo, la sostenibilidad de la intervención en Guatemala justificó el monto usado por la Naciones Unidas con la MINUGUA, que permitió asegurar su presencia en el terreno de forma continuada durante los primeros ocho años posteriores a la firma de la paz, garantizando una vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y el apoyo en la reforma del Estado.

Ya en Haití, la falta de sostenibilidad de las misiones obligó, por un lado, a la multiplicación de misiones a lo largo del tiempo, secuencia esa que ya de por sí evidencia la falta de continuidad entre misiones. Además, la incapacidad de las misiones en Haití de asegurar un entorno estable quedó de manifiesto con el golpe de Estado del 2004, que ponía una vez más en peligro en edificio democrático que la primera intervención intentara apoyar. Ese segundo golpe de Estado vino a motivar, como sabemos, la instauración de una segunda operación militar de gran monto, la MINUSTAH, que desde el 2004 representa un coste anual de más de 500 millones de dólares, habiendo ocupado un lugar entre las cinco mayores misiones de paz, y

¹⁵⁶ Información disponible en el sitio de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/ga/fifth/>, consultado el 30 de noviembre del 2014.

contribuido en su momento más significativo con un contingente militar de 9000 cascos azules.¹⁵⁷

Importa igualmente referir los costes no financieros que ha tenido la intervención en Haití, que, aparte del peso del segundo golpe de Estado en el 2004, tuvo, con las sanciones económicas, un coste humanitario nefasto que ya hemos referido anteriormente. Por todas estas razones, la eficacia de la intervención en Haití puede ser ampliamente cuestionada.

Coherencia, coordinación y vínculos

Criterio	Cuestión	Guatemala	Haití
Coherencia, coordinación y vínculos	¿Cuáles fueron los vínculos entre el proceso de mediación y otras actividades de gestión del conflicto?	<p>Creatividad en la búsqueda de soluciones complementares a la mesa de negociaciones principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mesas paralelas de negociación • Grupo de Países Amigos, consensuado y confirmando legitimidad regional • Presencia de la MINUGUA, permitiendo: <ul style="list-style-type: none"> - observancia del respeto por los derechos humanos - una implementación simultánea de los acuerdos que se iban firmando - presencia de grupo de observadores militares movilizadas entre enero y marzo de 1997 para verificar el cumplimiento del Acuerdo sobre el cese al fuego 	<p>La complementariedad de las negociaciones con otras actividades no solamente no fue exitosa, sino que trajo efectos nocivos:</p> <p>Complementos coactivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Despliegue fallido de la UNMIH • Sanciones económicas <p>Complementos no coactivos: Grupo de países amigos sin consenso</p> <p>Evaluación positiva de la presencia de la MICIVIH que permitió:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mayor conocimiento del terreno - observancia del respeto por los derechos humanos

¹⁵⁷ Información disponible en <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>, consultada el 1 de marzo del 2015.

En Guatemala, los diferentes mecanismos de resolución del conflicto estuvieron bien articulados y un liderazgo fuerte por parte de la jefatura de las Naciones Unidas en el país facilitó una excelente coordinación de esfuerzos en el terreno.

La misión de paz estuvo desde el inicio al servicio del proceso de negociaciones. Cuando, en 1994, la MINUGUA llega al país, trae el mandato de verificar el respeto de los derechos humanos en el terreno y así monitorear el cumplimiento del Acuerdo Global de Derechos Humanos. Sirvió así, desde su inauguración, de factor disuasivo de la violencia y demostró un esfuerzo de coordinación entre la mesa de negociaciones y su aplicación práctica en el terreno.

Su presencia, orientada a la protección de los ciudadanos por la garantía del respeto de los derechos humanos, ayudó a conferir mayor legitimidad a la misión entre la opinión pública guatemalteca cuando el diálogo todavía estaba en curso y a reforzar la confianza en él.

Su mandato fue extendido a lo largo del proceso, abrazando a cada acuerdo firmado nuevas funciones de verificación de su cumplimiento, demostrando una flexibilidad para adaptarse al tiempo y a la población local que se reveló extremadamente eficaz.

El Grupo de Países Amigos, relativamente cohesionado y comprometido, contribuyó a esta noción de estrategia conjunta internacional, sin quitar protagonismo a los actores locales. Además, fueron llamados actores distintos –desde actores de la alta jerarquía de la ONU, como Marrack Goulding o el propio secretario general, a la Comunidad de Sant'Egidio– cuando los instrumentos en el terreno no fueron suficientes.

En Haití, la dispersión del liderazgo entre la OEA, la ONU y la potencia estadounidense no facilitó una buena articulación de los distintos mecanismos de resolución del conflicto en el terreno.

La influencia predominante de los Estados Unidos en la respuesta internacional fue un factor determinante en el fracaso de una estrategia que se quería conjunta y coherente por parte de las Naciones Unidas. La articulación original entre la ONU y la OEA funcionó bien en el terreno, pero la superposición de los intereses estadounidenses relegó al equipo mediador multilateral a un segundo plano.

La duda en el despliegue inicial fracasado de la UNMIH transformó la correlación de fuerzas en el terreno a favor de la Junta Militar, como de hecho había ocurrido con el retraso en la condena del golpe en 1991, circunstancias ambas que otorgaron mayor autoridad a los detentadores ilegales del poder.

El uso de las sanciones económicas como factor coactivo tampoco contribuyó positivamente para la estrategia común de los instrumentos de la ONU. Si por un lado no afectó como sería deseable al poder financiero y militar de la Junta –que encontró formas alternativas, ilegales, de sobrevivir en el poder–, sí afectó severamente a la legitimidad de los actores internacionales ante los ciudadanos, que vieron su día a día gravemente perjudicado.

Al no ser cohesionado, tampoco el Grupo de Países Amigos para la resolución de la crisis en Haití facilitó una respuesta diplomática unificada.

Si la presencia de la MICIVIH –como la de la MINUGUA–, que pretendía observar el respeto por los derechos humanos en el terreno, habría servido también de factor disuasivo de la violencia, en la articulación con otros mecanismos fracasados –la UNMIH, las sanciones, la propia mediación– perdió eficacia y hasta fue ocasionalmente expulsada del país. La falta de coordinación entre los mecanismos de resolución de

conflictos de la ONU fue, sin duda, un obstáculo en una transformación más eficaz del conflicto.

Cobertura

Criterio	Cuestión	Guatemala	Haití
Cobertura	¿Cómo incluyó (o excluyó) el proceso de mediación a los actores, problemas y regiones más relevantes?	<p>Integración de otros sectores en las negociaciones: Asamblea de la Sociedad Civil, CACIF</p> <p>Permitió la integración en la agenda de temas relacionados con las causas del conflicto</p> <p>Importante enfoque de género e indigenista</p> <p>Coordinación con otros procesos de paz de la región (El Salvador, Nicaragua)</p>	<p>Proceso de mediación limitado a las dos partes en conflicto. Ausencia de estructuras más amplias de consulta e inclusión de otros actores</p> <p>Grupo de Países Amigos con demasiada interferencia de los Estados Unidos</p>

El criterio de la cobertura del proceso de mediación fue tal vez el más despreciado y con más implicaciones negativas en el caso haitiano. Toda la estrategia de la ONU en el país se limitó a un diálogo entre las elites que se disputaban el poder, sin la inclusión de mecanismos de consulta mayores (mesas paralelas de negociación, referendos, etc.), que hubieran podido fomentar un apoyo público/ciudadano más generalizado al proceso de paz. Frente a un amplio pacto social, se privilegió un pacto entre elites que se mostró poco sostenible.

Un mero pacto de elites no ofrece oportunidades a aquellos que no tomaron las armas, incluidas otras formaciones políticas, la sociedad civil organizada y el público en general, para que tengan una voz en el diseño de los acuerdos o en su aprobación. [...] Con demasiada frecuencia se envía el mensaje implícito y poderoso de que la violencia compensa¹⁵⁸ (Barnes, 2009: 18).

¹⁵⁸ Traducido del original: “Such elite pact-making does not provide opportunities for those who did not take up arms, including other political groupings, organized civil society or the wider public, to have a

Efectivamente, este mensaje en Haití tuvo una resonancia muy fuerte en las esferas políticas y militares, de tal forma que años más tarde, en ausencia de un marco democrático que permitiera solucionar los conflictos existentes a través de mecanismos políticos, la violencia fue el instrumento privilegiado para la toma del poder en el 2004.

No solamente el proceso de mediación fracasó en lo que concierne a la cobertura de los temas tratados, por no abrir un debate sobre la instauración de un nuevo pacto social que devolviera al poder político su legitimidad y a los ciudadanos la confianza en el sistema, sino que fracasó también en términos de cobertura social, al dejar el proceso en manos de las partes, cuya voluntad de llegar a una solución consensuada estaba minada por ambiciones unilaterales de poder.

En Guatemala, la institucionalización de una mesa paralela con amplios sectores de la sociedad civil permitió que estos estuviesen incluidos en la discusión de los acuerdos, lo que aseguró una mayor legitimidad al proceso y una apropiación nacional de los compromisos asumidos. Esta integración permitió un elevado grado de incidencia política por parte de las organizaciones sociales, que influyó en el propio contenido de la agenda de la paz y en las disposiciones de los acuerdos. Incluso en el período posacuerdos, muchas de las organizaciones sociales contactadas, en particular del sector de mujeres y campesino, confirmaron su participación o por lo menos su colaboración con las comisiones de acompañamiento de la implementación de los acuerdos, incluyendo en la elaboración de las respectivas leyes marco.¹⁵⁹

voice in shaping agreements or endorsing them. [...] All too often it sends the powerful and implicit message that violence pays”.

¹⁵⁹ Entrevistas realizadas en Guatemala en abril y mayo del 2007.

Procesos más sencillos que incluyen solamente a los beligerantes son más fáciles y evitan soluciones complejas de cómo integrar y cómo llegar a consensos entre grupos más amplios y heterogéneos. El hecho de que las decisiones de la Asamblea de la Sociedad Civil no tuvieran poder vinculante es ejemplo de eso. No obstante, la sostenibilidad del proceso a medio y largo plazo debería exigir creatividad a la hora de solucionar estas dificultades.

Consistencia con los valores

Criterio	Cuestión	Guatemala	Haití
Consistencia con los valores	¿Fue el proceso de mediación consistente con los valores de los mediadores y de la comunidad internacional, por ejemplo, con respecto a la confidencialidad, los derechos humanos o la imparcialidad de los mediadores?	<p>Buena articulación a lo largo del tiempo entre una mediación parcial e imparcial, interna y externa</p> <p>Coherencia con los valores que motivaron la mediación</p> <p>Elevada consistencia con el cambio de paradigma de la ONU en torno a la paz positiva</p>	<p>Parcialidad de los mediadores, demasiado vinculados a los intereses de los Estados Unidos</p> <p>Legitimidad centrada en el discurso a favor de los derechos humanos pero sin su integración en el debate y la implementación de la paz</p>

Según la formulación de la OCDE, este criterio implica dos observaciones distintas: si el proceso a través del cual se llevó a cabo la mediación por una tercera parte acató los valores mínimos del respeto por los derechos humanos y la democracia, y si correspondió a los principios de autonomía e imparcialidad, con respeto a las partes en conflicto. Nos sirve para rematar el análisis de si la mediación en cada uno de los casos fue coherente con el valor inicial de la paz positiva.

Consideremos una vez más algunos elementos del marco de análisis propuesto por Bercovitch (1991b): las características del mediador y el contexto en el que se desarrolla la mediación.

En el caso guatemalteco el mediador del conflicto fue Jean Arnault, una figura que reunió un cierto consenso como factor crucial del éxito del proceso. Subjetivamente aparte, Arnault fue un hombre que disfrutaba de una red de contactos de alto nivel en la jerarquía de la ONU que le supieron conceder un apoyo de retaguardia fundamental. Francés, Arnault garantizó una cierta neutralidad por no estar asociado a intereses nacionales o institucionales históricos con Guatemala.

Por oposición, en Haití la mediación fue conjunta entre la ONU y la OEA en el momento clave inmediatamente después del golpe de Estado, pero con una fuerte injerencia del Departamento de Estado de Estados Unidos. La influencia estadounidense marcó profundamente el escenario de las negociaciones en Governors Island y el mediador pecó de una cierta parcialidad, robando algún protagonismo a las propias partes en conflicto.

En el caso de Guatemala, los diversos acuerdos fueron firmados en escenarios variados. De hecho, cuando se firmaron en lugares menos neutrales –como México, donde se encontraban muchos excombatientes, o El Escorial, en la histórica potencia colonizadora–, esa elección sirvió para dar más confianza a una o a otra parte, más que para perturbar el proceso.

Ya la elección en el proceso haitiano de la isla de Nueva York no facilitó la creación de confianza. Primero, porque existe en Estados Unidos una comunidad haitiana muy significativa –es una de las tres principales comunidades de la diáspora, con Francia y Canadá– y en el país las causas negras tienen un peso político y electoral muy relevante. La influencia de la opinión pública, lejos de ser discreta, terminó influenciando negativamente el rumbo de las negociaciones. Segundo, porque para los

Estados Unidos la cuestión haitiana era considerada un problema de seguridad interna por las olas masivas de refugiados que llegaban a las costas de Florida.

En lo que concierne a los principios del respeto por la democracia y por los derechos humanos, estos sirvieron de justificación para ambas actuaciones internacionales, en toda su amplitud: de los procesos de mediación a las sanciones económicas y a la intervención militar.

Consideramos que, en Guatemala, este propósito teórico tuvo una coincidencia tan fiel como posible dentro del marco de la ONU en la práctica, con una misión que privilegió el respeto por los derechos humanos, no solamente los civiles y políticos, sino aceptando una visión más amplia de derechos humanos en un proceso de paz, abrazando también los económicos, culturales y sociales. La presencia de la MINUGUA en el terreno facilitó la vigilancia del cumplimiento de estos derechos en toda su amplitud y la mediación fue coherente con su intención en todo el momento. Asumió así una concepción amplia de democracia, favoreciendo una mayor representatividad social en las mesas de negociaciones que abrió manifiestamente el espectro político del país.

En Haití, una visión minimalista de derechos humanos y democracia debilitó, como hemos visto, el proceso de pacificación. Consideramos que la mediación privilegió una versión mínima de derechos humanos, particularmente por facilitar un acuerdo de amnistía para los perpetradores de abusos y por tratar exclusivamente de cuestiones relativas a derechos civiles y políticos. La visión amplia de paz inicial se vio amortiguada por dificultades estructurales de autonomía e imparcialidad de la ONU en el terreno, lo que al final dibujó el modelo de paz y de democracia que propuso como mediadora en la mesa de negociaciones.

De hecho, la falta de cohesión entre el equipo mediador favoreció el fortalecimiento de la Junta Militar, acentuando la desprotección ciudadana en términos de derechos humanos y democracia. Igualmente, la política de emigración estadounidense relativa a los refugiados haitianos sufrió avances y retrocesos que tuvieron efectos dramáticos para los que fueron forzados a regresar a Haití.

Es más, se ha podido demostrar que los instrumentos paralelos a la mediación – las sanciones económicas– empeoraron la situación de derechos humanos en el terreno, dificultando por sí mismas la vida diaria de los ciudadanos.

Los diferentes efectos nocivos no deliberados del proceso de resolución del conflicto haitiano nunca son considerados cuando la comunidad internacional evalúa los sucesos en el terreno, asociando los fracasos más a una incapacidad de los actores locales de responder a una matriz impuesta desde fuera. Como si esta, al tener la legitimidad internacional conferida por las Naciones Unidas basada en el respeto por la democracia y por los derechos humanos, fuera en sí misma incuestionable. Diríamos, sin embargo, que esa legitimidad multilateral perdió su fortaleza por la superposición del liderazgo estadounidense, que hizo primar intereses nacionales en detrimento de una estrategia más firme y sostenible de respeto por los derechos humanos y la democracia, en lo que concierne a los resultados y al proceso mismo.

El análisis que aquí acabamos de trazar sugiere así que paralelamente a las particularidades locales sí que existieron dos intervenciones extranjeras que a su vez contribuyeron con nuevos elementos que dieron forma a los modelos de paz salidos de cada uno de los procesos.

En Haití, esta padeció de una incoherencia con el discurso inicial de la paz positiva, al usar una legitimidad basada en la multilateralidad y en principios de

democracia y respeto por los derechos humanos que se vio al final herida por un excesivo protagonismo de los Estados Unidos frente a la opción articulada de la ONU-OEA, imponiendo desde fuera un modelo de paz poco sólido. Incoherente también por privilegiar una estrategia simplificada, centrada en las elites, de regreso al entorno de 1991 poniendo en peligro una justa apropiación local de un proceso que se deseaba amplio, integrador y capaz de resolver las causas primeras del conflicto.

La intervención en Guatemala, igualmente externa pero con una legitimidad multilateral mucho más consistente, sirvió fundamentalmente de elemento facilitador a la edificación nacional, desde las elites y desde abajo, de un modelo de paz refundador de la democracia.

Veremos en seguida, más en detalle y a través del análisis de los resultados de ambos procesos por la evaluación de indicadores, las impresiones que dejan dos estrategias dispares de una misma ONU.

1.2.1. Comparación de resultados: la configuración de dos Estados en la posintervención

Después de centrarnos, en el apartado anterior, en el proceso en cada uno de los estudios de caso, trataremos ahora de abordar qué Estados resultaron de los procesos de paz hasta el 2004. Recuperando la estructura del *standard operating procedure* que pautó la intervención de la ONU, vamos a enfocar tres pilares fundamentales: marco político, desarrollo económico y sostenibilidad del proceso de paz. Si la ONU, al evaluar estos procesos, persigue versiones de éxito mínimas –la celebración de elecciones, crecimiento económico y final del conflicto armado–, intentaremos acercar esta misma estructura al concepto más amplio de paz positiva y a una versión más local

de paz pretendida, vinculada lo más posible a las causas estructurales de la violencia y a una transformación más eficaz del conflicto.

Importa referir que algunos de los datos trabajados no se encuentran disponibles con antelación al proceso de paz. Se viene profundizando en estos análisis más recientemente, lo que no nos permite observar la evolución entre la situación previa y la posterior a la intervención internacional, desde la mediación a la instauración de las misiones de paz. No obstante, creemos que aportan una perspectiva sobre el panorama político y social en los dos países posintervención que son particularmente útiles para analizar qué Estado y qué modelo de paz salieron de los respectivos procesos.

Marco político

Si empezamos por analizar los resultados por sus mínimos, el enfoque central del *standard operating procedure* que la ONU intenta aplicar como formato de reconstrucción posbélica en el campo político –el establecimiento de elecciones periódicas, libres y justas– está más consolidado en Guatemala, mientras que en Haití la situación es manifiestamente más compleja.

La MINUGUA estuvo en el terreno hasta el 2004, cuando se convocaron nuevas elecciones democráticas en Guatemala que llevaron al poder a un nuevo Ejecutivo liderado por Óscar Berger. Cuatro años después, en el 2008, el ciclo electoral seguía estable y los guatemaltecos elegían para la Presidencia a Álvaro Colom, quien había sido también candidato en 1999 apoyado por la antigua guerrilla. En los años posteriores, las legislaturas se cumplieron igualmente hasta el final. El sistema multipartidario ofrece así señales de estabilidad, con rotación en el poder y gobiernos relativamente sólidos, enriquecido el panorama político con nuevas voces que antes no tenían cabida. Ejemplo manifiesto de este nuevo marco democrático es la candidatura

en procesos electorales consecutivos de Rigoberta Menchú a la Presidencia. Mujer e indígena, Menchú representa a varias minorías que antes no tenían espacio propio en el cuadro político.

En Haití, acuerdos de paz poco sustantivos pueden estar en el origen de la ausencia de un rumbo claro en la dinámica política del país. En términos políticos, después del segundo golpe de Estado contra Jean-Bertrand Aristide la intervención militar extranjera optó por estabilizar la situación militarmente sin recolocar al líder en el poder. Boniface Alexandre ocupó la Presidencia hasta que las elecciones del 2006 entregaron el cargo a René Préval, discípulo de Aristide, quien cumplió el mandato hasta el 2011. En el 2006, la transición de poder de un líder a otro sin demás altercaciones serenó a la comunidad internacional, pero varios indicios cuestionaban todavía la estabilidad del ciclo electoral. El órgano regulador, el Consejo Electoral Provisional, seguía, como su nombre indica, sin ser permanente y siempre era foco de desconfianza. Todavía en el 2011, y de nuevo en el 2014, fue argumento –acusado de parcialidad– para amenazas de bloqueo de las elecciones por parte de algunos partidos políticos. El fenómeno es común a otras instituciones fundamentales del país: la corrupción y el uso prebendario del Estado minan la confianza de la población.

La era Préval estuvo marcada por una profunda inestabilidad en el Gobierno, con cuatro primeros ministros diferentes y una crisis de cinco meses sin Ejecutivo. La ausencia de un verdadero debate político sobre el rumbo del país se traduce en una inmensa apatía política, que sirvió de resistencia a las tentativas de reforma impulsadas por los actores internacionales, liderados por la MINUSTAH. Proyectos políticos nacionales más estructurados fueron obstaculizados por intereses instituidos, que controlan parte de las cámaras. El caso de la destitución de Michèle Pierre-Louis en noviembre del 2009 fue buen ejemplo de ese fenómeno, cuando una primera ministra

con fuerte apoyo social, venida de la sociedad civil, con un programa de gobierno más sólido y apartada de las dinámicas partidarias dominantes fue removida por intentar combatir decididamente la corrupción en el sistema judicial.

Efectivamente, en términos de estabilidad gubernativa, más allá de la realización de elecciones, si en Guatemala el modelo político que dejó el proceso de paz favoreció gobiernos estables, en Haití la ausencia de un diálogo político más sustancial podría estar en el origen de una secuencia de gobiernos poco cohesionados y con enorme dificultad para terminar los períodos legislativos.

Figura 6 - Estabilidad gubernativa en los años posintervenciones

Guatemala	Haití
<p>Elegidos cinco jefes de Gobierno desde la firma del acuerdo de paz con mandatos completos de cuatro años:</p> <p>Álvaro Arzú Alfonso Portillo Óscar Berger Álvaro Colom Otto Pérez Molina</p>	<p>Elegidos cinco presidentes, uno de ellos con mandato interrumpido por golpe de Estado en el 2004. Un presidente nombrado. En el liderazgo del Gobierno, 15 primeros ministros, con mandatos medios de 16,5 meses, incluyendo varias interrupciones, algunas largas, de año y medio (oct. 97-mar. 99), cinco meses (abril-sept. 2008) o cuatro meses en el 2011.</p>

Junto a los datos de la estabilidad gubernativa, todos los indicadores que nos permiten evaluar la dimensión política posconflicto revelan permanentemente una situación más positiva en Guatemala que en Haití.

Observemos, por ejemplo, el índice de democracia del Economic Intelligence Unit, compuesto por una serie de indicadores relativos al escenario político: proceso electoral y pluralismo, grado de funcionamiento del Gobierno, participación política y cultura política. En este caso los datos están disponibles a partir del 2006, lo que nos permite analizar la evolución en los años inmediatamente posteriores al final de las misiones de paz. En términos comparativos, Guatemala sobresale positivamente.

Tabla 5 – Componentes del índice de democracia 2006-2010

Indicadores	Haití		Guatemala	
	2006	2010	2006	2010
Proceso electoral	5,58	5,17	8,75	8,75
Funcionamiento del Gobierno	3,64	1,86	6,79	6,43
Participación política	2,78	2,78	2,78	3,3
Cultura política	2,5	3,75	4,38	4,38

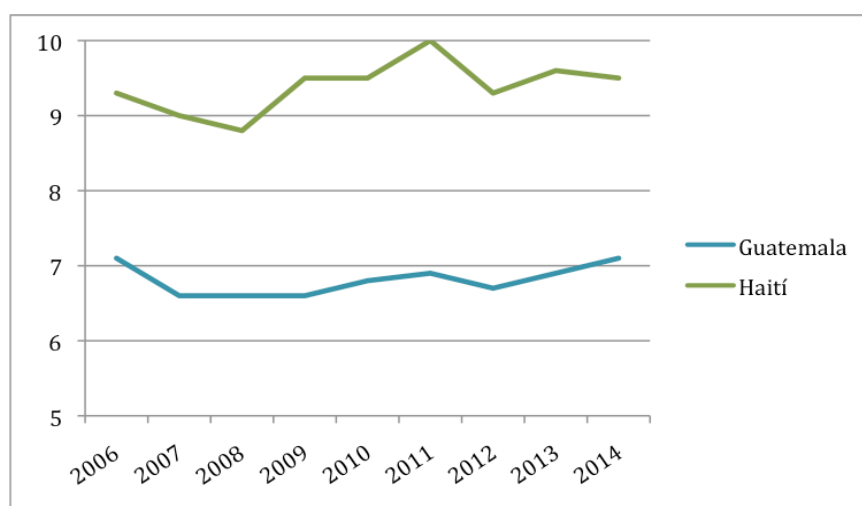
Fuente: Economic Intelligence Unit,¹⁶⁰ componentes del índice de democracia (valores entre 0-10, del menos positivo al más).

La discrepancia entre los dos países se nota sobre todo en el criterio de “funcionamiento del Gobierno”, que en Haití viene decayendo, incluso con la presencia de una misión de paz integrada que agrega en sí funciones de construcción de paz y de coordinación de la ayuda al desarrollo en el país, que tiene el buen gobierno como una de las prioridades máximas.

Efectivamente, en términos de prestación de servicios, el Estado haitiano viene también manifestando síntomas de enorme debilidad.

¹⁶⁰ Disponible en www.eiu.com/democracyindex, consultada el 30 de noviembre del 2014.

Figura 7 – Deterioro de los servicios públicos 2006-2014



Fuente: datos de los componentes del índice de fragilidad de los Estados¹⁶¹ (escala del 0 al 10).

Fue también para mejorar la prestación de servicios de los Estados posconflicto y así regenerar la relación Estado-ciudadanos la razón por la que los donantes optaron por estrategias más completas de apoyo al componente político de los procesos de paz. Esta intención viene siendo materializada en las políticas de *statebuilding* o de construcción del Estado, dando un relieve importante a cuestiones como la reforma de la justicia, el buen gobierno, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor participación de la sociedad civil.

No obstante, estas políticas siguen padeciendo de varias limitaciones, ya que la construcción del Estado continúa enfocada fundamentalmente en la construcción/fortalecimiento de las instituciones. Las intervenciones de los donantes en países que viven transiciones de posconflicto, en gran medida lideradas por las Naciones Unidas –como ocurrió en Guatemala y en Haití–, intentan fortalecer el Estado para que este pueda cumplir con sus funciones fundamentales. No obstante, lo hacen inspirados por un marco institucional y procedimental predominantemente occidental,

¹⁶¹ Disponible en <http://global.fundforpeace.org>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

no siempre priorizado por los actores locales, como de hecho confirmaron muchos de los entrevistados.¹⁶² La definición de las funciones del Estado es en sí misma una opción política que, cuando depende más de los actores externos que patrocinan las reformas posconflicto que de los actores locales, pone a su vez sobre la mesa cuestiones interesantes sobre la autenticidad y la apropiación ciudadana de los procesos políticos de transición para la paz.

Con la evolución de una estrategia internacional en Haití, de la construcción de la paz a la construcción del Estado, el Estado haitiano viene asistiendo al fortalecimiento de su legitimidad en el sentido de *input legitimacy* o legitimidad en función de los procedimientos (Suhrke et al, 2009: 10), derivada de la representatividad política. Esta se fortalece en detrimento de una *output legitimacy* o legitimidad de los resultados, basada en la *performance* del Estado. Si la primera sirve a los actores externos como factor prioritario de éxito, la segunda sale perjudicada cuando al final es la más importante en la edificación de una relación de confianza entre ciudadanos y Estado.

Por facilidad de procedimientos, en el sector político las Naciones Unidas –desde luego en Haití– siguen circunscritas a tareas de fortalecimiento del Estado, sin profundizar en procesos de participación ciudadana más amplios, tal y como se pudo comprobar en el momento de la mediación del conflicto.

En lo que toca a Guatemala, no es que todo el panorama sea favorable. Varios estudios (ASIES, 2002; Azpuru, Pira, Seligson, 2004; (Azpuru, Pira, Seligson, 2012) que investigaron la cultura democrática de los guatemaltecos evidenciaron la falta de confianza en las instituciones democráticas, fenómeno explicable, entre otros factores, por décadas de poder autoritario en las que el Estado fue sinónimo de represión. Este

¹⁶² En el ejemplo de la reforma de la justicia, eje prioritario de actuación de la MINUSTAH, coincidieron varios representantes de organizaciones de derechos humanos en Puerto Príncipe en que “la MINUSTAH promueve una reforma importada”. Entrevista conjunta realizada el 17 de junio del 2008.

tipo de sentimientos refleja un cierto descreimiento en el pacto social establecido con el Estado. En un proyecto estructural como era el de la ONU para el país, habría sido importante intentar tratar este tipo de resentimientos frente a las autoridades, que se reflejan después en cuestiones muy concretas del devenir democrático. Ejemplo de eso es el desinterés de la sociedad guatemalteca por cambiar significativamente su sistema tributario, uno de los pasos esenciales para el fortalecimiento del Estado como servidor público de las necesidades básicas.

Este fenómeno de rechazo al pacto social encuentra razones obvias en la fragilidad institucional del Estado, incapaz de devolver debidamente los dividendos de la paz a mayorías más amplias de la población. La enorme expectativa creada alrededor de los acuerdos de paz como solución para los problemas de desarrollo del país fue disminuyendo a medida en que el proceso de implementación se iba deteniendo. A pesar de estas limitaciones en la implementación de los acuerdos de paz, su texto sigue funcionando indudablemente como matriz orientadora de las políticas públicas en Guatemala. Los partidos políticos compiten por el poder proponiendo soluciones distintas para el país, con su propia agenda política relativamente definida. Guatemala no se transformó plenamente en un Estado social equilibrado y próspero, pero la dinámica política es definitivamente más plural que antes y la relación ciudadanía/Estado se basa en principios democráticos y en una agenda inspirados también en la herencia dejada por los acuerdos de paz sustantivos.

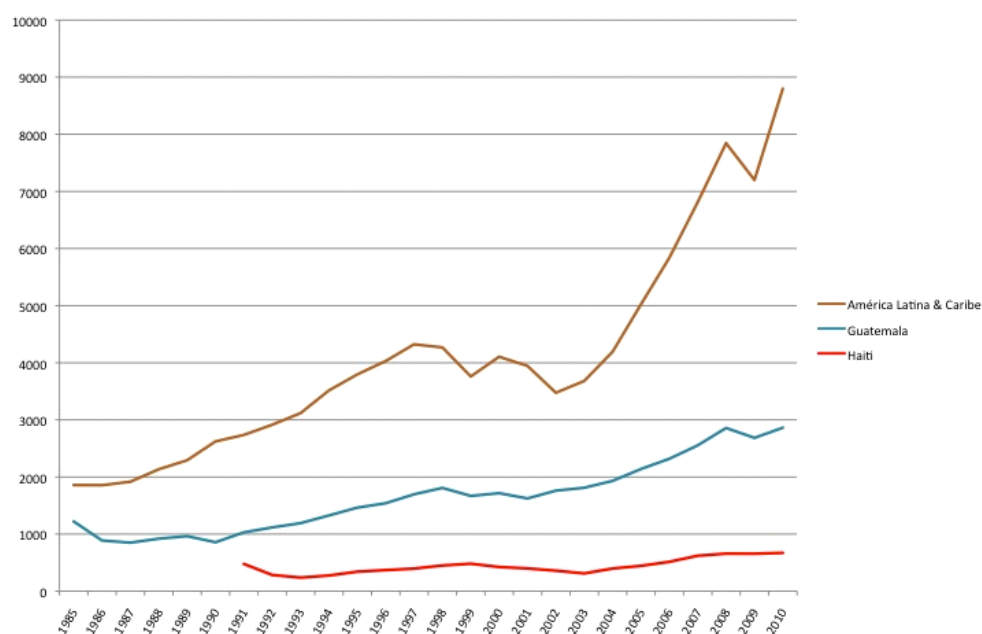
Desarrollo económico-social

Guatemala y Haití figuran en el *ranking* mundial de la pobreza desde hace muchos años como los dos países más pobres del hemisferio occidental. Una *Evaluación de la*

Pobreza (Sobrado; Newman, 2009) de Guatemala refiere que en la década de los noventa hubo cambios estructurales que permitieron un enfoque más coherente en la lucha contra la pobreza. No obstante, ya que el nivel inicial era extremadamente bajo, ambos países siguen en una situación de pobreza dramática y con elevados niveles de desigualdades.

Lagunas en las estadísticas sobre índices de pobreza, sobre todo en Haití en los años ochenta y noventa, dificultan este análisis comparativo a lo largo de las últimas décadas. Más generalista en la observación de la pobreza, el PIB per cápita es un indicador de más fácil acceso y su evolución en el gráfico siguiente es muy evidente. Aunque ambos países estén apartados del crecimiento acentuado manifestado en algunos países del continente, Guatemala asiste a una mejora de su economía más acentuada que Haití. Lo que destaca en este gráfico, más que simplemente el nivel inferior de la evolución haitiana comparada con el crecimiento regional e incluso guatemalteco, es el aumento de la distancia entre los países, justo a partir de los años de la intervención para la paz, que trajo consigo más actores de desarrollo a cada uno de los países.

Figura 8 – Producto Interior Bruto (PIB) per cápita (US\$ corrientes) 1985-2010



Fuente: datos del Banco Mundial.¹⁶³

En realidad, como en los indicadores sobre el proceso político, también en los indicadores económicos y de desarrollo Guatemala viene presentando una *performance* más positiva que Haití. Insistimos, sin embargo, una vez más en que la situación no deja de ser preocupante y de estar lejos de las intenciones previstas también en los acuerdos de paz sustantivos que incidían igualmente sobre temas económicos.

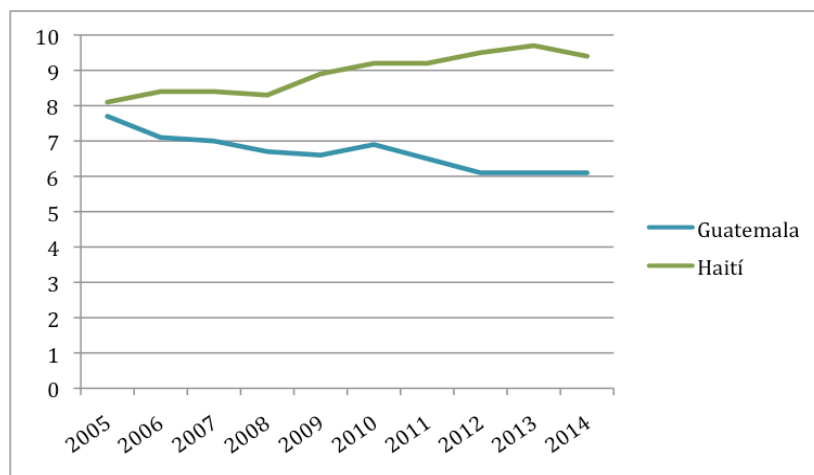
Al fracasar en el establecimiento de programas eficaces de resolución de la situación agraria y de fomento de empleo, el rol del Estado guatemalteco en la disminución de los índices de pobreza ha sido poco significativo. Efectivamente, la mayoría de la población guatemalteca –en torno al 50 %, tanto antes como después de los acuerdos de paz, según datos del Banco Mundial¹⁶⁴– sigue viviendo en una situación de pobreza.

¹⁶³ Datos disponibles en <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD/countries/GT-HT-ZJ?display=graph>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

¹⁶⁴ Disponible en <http://data.worldbank.org>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

No obstante, esa situación presenta en los últimos años una tendencia a mejorar, al contrario de lo que viene ocurriendo en Haití, donde el empobrecimiento de la población presenta datos cada vez más preocupantes.

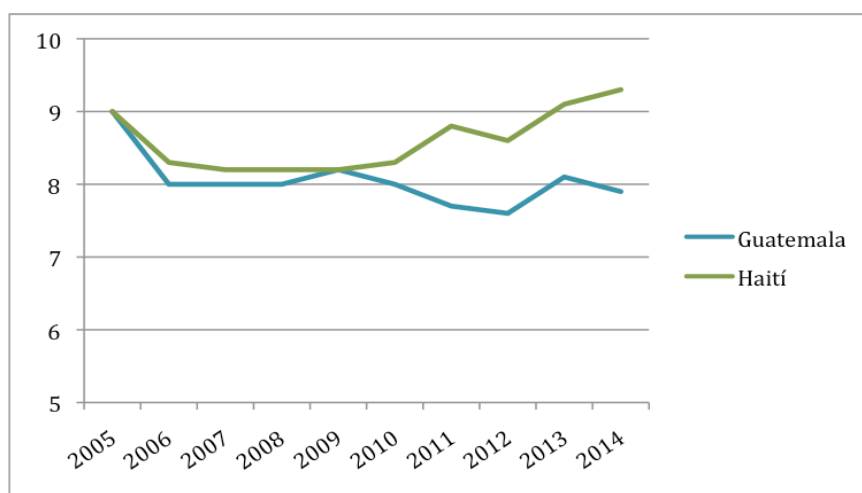
Figura 9 – Pobreza y deterioro económico (2005-2014)



Fuente: datos de los componentes del índice de fragilidad de los Estados¹⁶⁵ (escala del 0 al 10).

La discrepancia se verifica igualmente en lo que atañe al desarrollo económico no equitativo, indicador que demuestra como los dos países progresan de forma contraria.

Figura 10 – Evolución del desarrollo económico desigual (2005-2014)



Fuente: datos de los componentes del índice de fragilidad de los Estados¹⁶⁶ (escala del 0 al 10).

¹⁶⁵ Datos disponibles en <http://global.fundforpeace.org>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

La verdad es que un proyecto de reconstrucción económica de la naturaleza de lo que se intentó en ambos países está influenciado por una serie de condicionantes internas y externas en gran medida ajenas a la ONU. El sistema económico internacional viene siendo progresivamente hostil a pequeñas economías en vías de desarrollo, marcadas últimamente por sucesivas quiebras en el precio de sus exportaciones –como es el caso del café, uno de los sectores económicos cruciales en Guatemala– junto con una subida de los precios de los productos básicos que importan. De hecho, en Haití la crisis alimentaria mundial por la subida de precios exponencial del arroz y otros productos básicos degeneró, en el 2008, en una profunda crisis política y manifestaciones violentas anti-Gobierno.

No obstante, en un marco internacional adverso, el rol de los Estados en el fomento económico y en la protección de los derechos sociales mínimos debería ser reforzado. La ausencia de inversiones públicas en algunos sectores básicos se traduce, en los últimos años, en valores preocupantes sobre la calidad de vida en ambos países.

Figura 11 – Indicadores sociales comparados Guatemala-Haití en el 2008

Indicadores (valores del 2008)	Haití	Guatemala
Media de años de escolaridad	2,8	9,6
Tasa de alfabetización (% de la población >15 años)	52	69,1
Esperanza de vida (en años)	52,6	67,9
Mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos	84	32

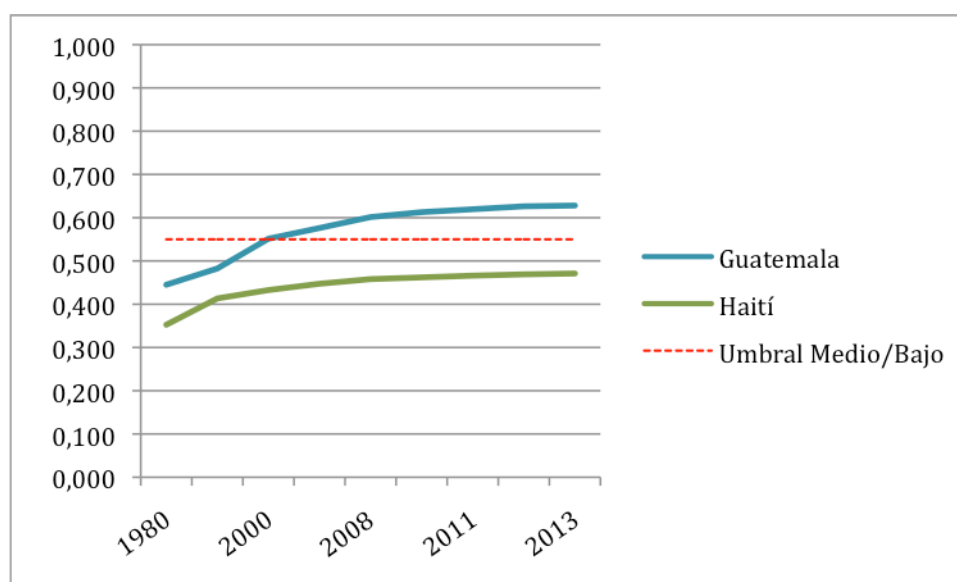
Fuente: datos del Global Peace Index.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Datos disponibles en <http://global.fundforpeace.org>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

¹⁶⁷ Datos disponibles en <http://www.visionofhumanity.org/>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

La comparación beneficia repetidamente a Guatemala frente a Haití. Esta diferencia es igualmente patente en la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁶⁸ en los dos países. En ambos casos la situación verificada comprende una progresión positiva, pero la distancia entre ambos tiene tendencia a ampliarse. Es más, la evolución del IDH en Haití es más lenta y no supera el umbral de los países de desarrollo humano *bajo*, mientras que Guatemala se encuentra consolidada entre los países de desarrollo humano *medio*.

Figura 12 – Índice de Desarrollo Humano en Guatemala y Haití 1980-2013



Fuente: indicadores internacionales de desarrollo humano.¹⁶⁹

En términos económicos, la realidad en Haití sigue estando efectivamente marcada por desigualdades extremas y por su condición de país más pobre del hemisferio occidental. La situación dramática es muy anterior al terremoto del 2010, cuando ya

¹⁶⁸ El IDH fue utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para medir el desarrollo mediante la combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos en un Índice de Desarrollo Humano compuesto.

¹⁶⁹ Datos disponibles en: <http://hdr.undp.org/en/data/explorer/>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

“tres cuartos de la población vivían en la pobreza, la mayor parte de los trabajadores urbanos dependían de la economía informal, y las desigualdades de una sociedad dominada por la elite eran las más obvias del hemisferio”¹⁷⁰ (ICG, 2010 b: i).

Más que ahondar en la investigación sobre la trayectoria económica en Haití en las últimas décadas, nos importa aquí entender qué aportaciones de la comunidad internacional, en especial del sistema de las Naciones Unidas, puede haber condicionado el tipo de desarrollo que el modelo de paz trajo consigo. Al final, como subraya Mary Andersen (1999: 1), la asistencia internacional en situaciones posconflicto se vuelve parte del contexto y su impacto nunca es neutral.

Para alimentar este argumento, dos diferencias sustanciales emergen de la comparación entre Guatemala y Haití. Admitiendo que una intervención internacional no puede cambiar toda una estructura, defendemos aquí que el modelo de Estado que fue impulsado en Haití por la presencia de las Naciones Unidas posconflicto fue en *magnitud* y en *autonomía* muy diferente al modelo inducido en Guatemala. Estas dos diferencias se ven profundamente en el ámbito económico. Veamos en detalle.

La magnitud del Estado – La promoción de un Estado mínimo

En Guatemala, como antes referimos, la estrategia del sistema ONU estuvo marcada por una fuerte coordinación entre sus varias agencias y organismos, en función de la matriz orientadora que fueron los acuerdos de paz. En el Acuerdo de paz sobre cuestiones económicas –uno de los que imprimieron gran originalidad al caso guatemalteco– se establecieron no solamente estipulaciones de cariz económico estricto, sino que se concertaron rasgos del Estado mismo. Al contrario de lo que era la política

¹⁷⁰ Traducción propia del original: “three quarters of the population lived in poverty, most urban income earners relied on the informal economy, and the inequalities of the elite-dominated society were the most glaring in the hemisphere”.

corriente de las Instituciones Financieras Internacionales en la década de los ochenta, por un acercamiento al contexto en el que intervenía y por influencia de una amplia presencia de la sociedad civil, el sistema ONU ayudó a promover un Estado más activo en la promoción del desarrollo económico del país. La inclusión de la cláusula que preveía el aumento de los ingresos fiscales al 12 % del PIB hasta el año 2000 hacía patente esta intención de reforzar el papel del Estado. Además, la preferencia predominante del Banco Mundial por una política de privatizaciones no se verificó en Guatemala.

Ya en Haití, varios elementos del proceso de paz y de construcción del Estado favorecieron el estrés del propio Estado, a través de privatizaciones y de la reducción de sus recursos humanos, cuando el punto de partida era ya un aparato administrativo extremadamente limitado. El Banco Mundial, que tenía como prioridad la reducción de la plantilla de la Administración pública, asumió más tarde que esa política llevada a cabo en 1998-1999 había producido una fuga de cerebros y de mano de obra técnica especializada del servicio público (Buss, 2008: 108).

Las privatizaciones correspondieron a una prioridad crucial del Banco Mundial en el país, apoyada en gran medida por el presidente Prèval incluso enfrentando resistencias por parte de la población. La propia institución internacional admitió más tarde en un informe (Buss, 2008: 133-114) que la política de privatizaciones en Haití había sido prematura e inadecuada al contexto nacional, asumiendo que puede haber empeorado un desarrollo sostenible y equitativo.

En una economía ampliamente basada en un sector informal, la recaudación de impuestos extremadamente limitada tampoco sirvió para fortalecer un Estado capaz de desarrollar sus funciones de proveedor de servicios públicos, desde la seguridad hasta la salud. Este panorama condujo así al segundo problema:

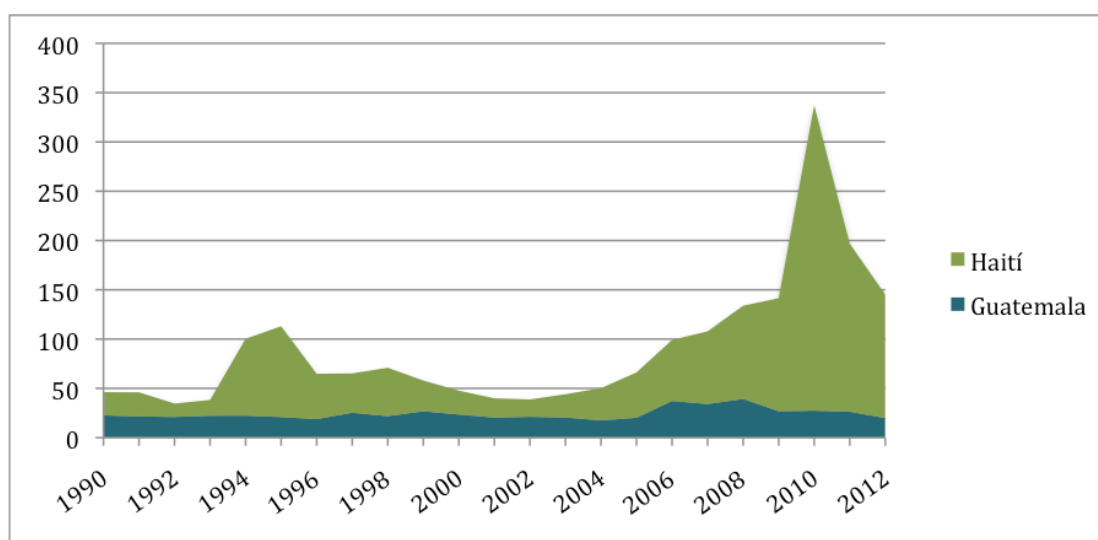
La autonomía del Estado – El grado de dependencia frente a actores externos

En ausencia de un Estado robusto, los principales donantes, con especial peso para el sistema de las Naciones Unidas, fueron sustituyendo a la Administración en las funciones estatales. Actualmente, como en los últimos años, el Gobierno haitiano sigue siendo profundamente dependiente de la ayuda externa.

En el 2007, la contribución de la ayuda internacional cubría un 65 % del presupuesto haitiano (Perito, 2007). De hecho, en el 2009, el monto total de la ayuda internacional correspondía a un 130 % de los ingresos internos del Gobierno (United Nations Office of the Special Envoy for Haiti, 2011). Obviamente, después del terremoto del 2010 estos valores se triplicaron.

El volumen de la ayuda atribuida a Haití no fue siempre constante –como podemos ver en el gráfico, en comparación con Guatemala y con la media regional– y esa inconstancia también habrá tenido efectos nefastos en la economía del país.

Figura 13 - Ayuda Oficial al Desarrollo Neta recibida per cápita (US\$ corrientes) en Guatemala y Haití (1990-2012)



Fuente: datos del Banco Mundial (World Bank Data).¹⁷¹

¹⁷¹ Disponibles en <http://data.worldbank.org/>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

Efectivamente, y como hemos subrayado anteriormente, las sanciones económicas acarrearón un impacto profundamente negativo para la mayor parte de la población, permitiendo igualmente una redistribución de los recursos de poder y económicos a favor de la Junta Militar. Como estas, los cortes de la ayuda como forma de presión política en los años posteriores al primer golpe de Estado y de reacción a las elecciones en el 2000 y en el 2004 han afectado al desarrollo haitiano. También para los donantes las quiebras de la ayuda correspondieron a una opción costosa, por la interrupción de muchos programas, creando expectativas defraudadas en la población y sustrayendo credibilidad a los actores internacionales.

Los diferentes indicadores demuestran que los posibles y potenciales dividendos de la paz no han sido repartidos por sectores más amplios de la población, lo que se configura como un elemento crucial en la recaudación de apoyo social extendido a la causa de la paz. Por el contrario, también en términos económicos la intervención internacional en Haití viene privilegiando una paz dominada por las elites. Es más, parece dejar perpetuar una economía informal, cuando no ilegal, que se alimenta del estado de inestabilidad permanente y de la corrupción generalizada.

Los elevados montos de ayuda al desarrollo no vienen siendo proporcionales en Haití a una mejora de las condiciones de vida de las poblaciones; antes están marcados por una extraordinaria falta de eficiencia. Los propios donantes vienen asumiendo errores y debilidades en sus programas de ayuda, que gradualmente requieren más tiempo y recursos.

La ineficacia de la ayuda, muchas veces no alineada con las prioridades nacionales –del Gobierno y todavía más de la población– han creado una dinámica de falta de confianza entre locales y donantes referida incluso en evaluaciones realizadas por los intervinientes internacionales (Buss, 2008: 113). La falta de credibilidad a su vez viene

generando una indiferencia, si no incluso resistencia, de las elites nacionales en el poder a las tentativas de la comunidad internacional de desarrollar programas amplios de reforma.¹⁷²

La inobservancia parcial o completa de los principios fundamentales de la eficacia de la ayuda destacados por la OCDE (2008a) en la Declaración de París –apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad– pone también en cuestión el rol de las Naciones Unidas, en Haití responsables por el liderazgo y coordinación de los donantes de ayuda al desarrollo, como parte integrante del modelo de paz y de Estado implementado. En cuestiones económicas y de desarrollo, como en los temas políticos, la intervención de la ONU padece de limitaciones, en gran medida vinculadas a su procedimiento organizativo poco flexible a cada teatro de actuación, que termina en la imposición de un modelo de Estado y de una agenda de desarrollo no necesariamente conforme a las necesidades de la población y manifiestamente poco eficaz en las últimas décadas.

Uno de los entrevistados que consultamos en Haití, funcionario internacional de la MINUSTAH, hizo uno de los comentarios más impresionantes, en nuestra opinión, en este contexto: “¿Comprenderemos nosotros verdaderamente cuáles son la prioridades para el país? [...] La ONU tiene hoy expertos en los más variados campos, tiene mucha capacidad, pero la cuestión es saber si logra trabajar bien en el terreno, adaptándose a cada contexto”.¹⁷³

¹⁷² El caso de la reforma de la justicia en Haití, estudiado a fondo por esta autora en el ámbito de un proyecto de investigación sobre las prácticas cotidianas de implementación de políticas de construcción de la paz con el Chr. Michelsen Institute, es ejemplo manifiesto de estas debilidades (Sending, 2010). Este proyecto de investigación incluyó entrevistas en Haití a los principales actores de la reforma de la justicia en el país –representantes del Gobierno, de los donantes y de la sociedad civil– y la organización de un taller con el apoyo de la MINUSTAH y del Ministerio de la Justicia.

¹⁷³ Entrevista realizada el 19 de junio del 2008.

En Guatemala, la cooperación al desarrollo creó por sí misma igualmente contradicciones locales, ampliando la competición en el seno de la sociedad civil. De acuerdo con las entrevistas realizadas en el terreno, está patente, más que un sistema de coordinación y articulación de esfuerzos, una dinámica de competición entre organizaciones de la sociedad civil que logra responder a los requerimientos exigidos por los donantes y que disputa entre sí los fondos internacionales. No obstante, desde la configuración del Estado definida en los acuerdos de paz, las Naciones Unidas han propiciado la instauración de un Estado de trazos locales y en comparación mucho más independiente y robusto en la formulación e implementación de políticas públicas.

En Haití, insistimos, también el pilar económico perdió por la incapacidad sobre todo a nivel procedimental de las Naciones Unidas de conocer un terreno y adaptar un proyecto a las idiosincrasias locales.

Sostenibilidad del proceso de paz y ausencia de violencia

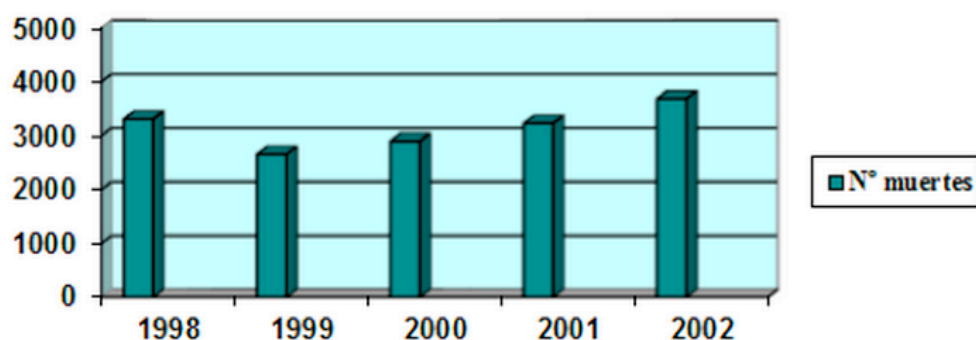
De las varias perspectivas que sirven para comparar el caso de Guatemala con el de Haití, pocas serán tan evidentes como la que tiene que ver con el retorno a la violencia armada. Guatemala está lejos de ser un país exento de violencia –al revés, se halla en una de las regiones más violentas del mundo–, pero el conflicto político encontró formas fundamentalmente democráticas e institucionales para desarrollarse.

Efectivamente, la participación de las Naciones Unidas en Guatemala ayudó a cerrar un capítulo de la historia del país marcado por un conflicto armado que echaba sus raíces en un régimen político y económico excluyente. En Guatemala no existe hoy una guerrilla armada que se enfrente al Estado por la necesidad de abrir espacios políticos. Esos espacios tienen hoy puertas abiertas y los guatemaltecos disponen de más mecanismos de protesta y de prestación de cuentas por canales no violentos. Hay

consenso respecto a que el proceso de paz que aquí estudiamos permitió poner término al conflicto armado que enfrentó a Gobierno y URNG, de tal forma que parece hoy poco probable el retorno a la violencia con un perfil semejante a la que estalló en los años sesenta.

No obstante, después de la firma de los acuerdos de paz y sobre todo inmediatamente después de la desmovilización de la MINUGUA, los índices de violencia directa volvieron a subir, asumiendo ya la forma no de un conflicto político armado como antes ocurría, sino con contornos asociados a la criminalidad urbana y organizada.

Figura 14 - Muertes violentas después de la firma de la paz en Guatemala



Fuente: informe del PNUD sobre Desarrollo Humano 2005.¹⁷⁴

Varias razones pueden estar en el origen del incremento de la violencia criminal en Guatemala. El país tiene desafíos económicos complejos que se unen a la no materialización de las expectativas de los guatemaltecos de que la paz traería también la estabilidad económica y una considerable mejora de sus condiciones de vida.

¹⁷⁴ Datos disponibles en <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2005>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

Ya después de los acuerdos de paz, las limitaciones de su implementación – específicamente de aquellos puntos referidos a la reforma fiscal, a un mejor desempeño del Estado como garante de los servicios mínimos y a la reforma de la situación agraria para el fomento de empleo– condicionaron profundamente la vida de millares de refugiados, desplazados internos y excombatientes a quienes el Gobierno debía el compromiso de reintegrar en la sociedad. El sentimiento de frustración de la enorme masa de desempleados, en un contexto de posguerra en donde en los mercados negros se multiplicaba la oferta de armamento desviado de un proceso de desarme poco atento, sirvió de respuesta a una buena parte de este aumento de criminalidad.

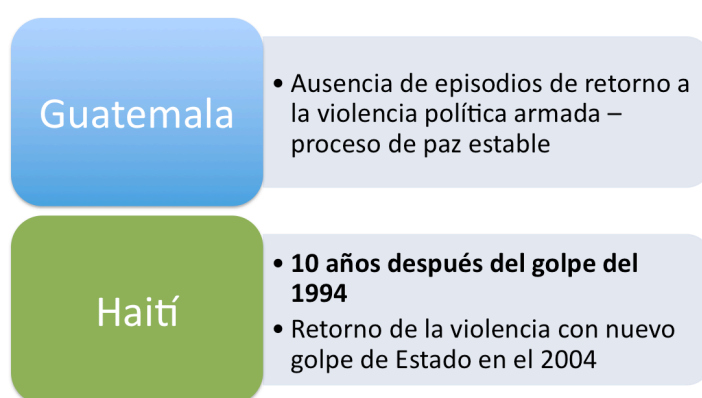
Efectivamente, en el 2012 Guatemala era el quinto país con más homicidios por cada 100 000 habitantes,¹⁷⁵ siendo tres de los países que le superaban sus vecinos Honduras, El Salvador y Belice, lo que apunta a un enorme desafío transfronterizo de lucha contra el crimen.

No obstante este cuadro, los trazos del crimen actual en Guatemala se distancian profundamente de la violencia política anterior al proceso de paz, exigiendo más una estrategia basada en el fortalecimiento de los sectores policiales y de justicia en todo el espacio centroamericano. Efectivamente, las instituciones internacionales que siguen presentes en el país reconocen que la respuesta no pasa ya por cascos azules, y privilegian una estrategia más asociada a una perspectiva de desarrollo que propiamente de mantenimiento de la paz. La MINUGUA fue desmovilizada en el 2004, cediendo el paso al PNUD para liderar los esfuerzos del sistema de la ONU en el terreno. La composición de la comunidad internacional hoy en Guatemala ya no corresponde a un esfuerzo militar de posconflicto, sino a una estrategia de más largo plazo que asiste a las instituciones nacionales en su propio proceso de consolidación.

¹⁷⁵ Datos del Banco Mundial, disponibles en <http://data.worldbank.org/>, consultados el 30 de noviembre del 2014.

Ya en Haití, a los diez años de que la Fuerza Multinacional entrara en el país con la autorización de la ONU para reponer el orden constitucional, el Consejo de Seguridad autorizaba, con la Resolución 1529 de 29 de febrero del 2004, el despliegue de la Fuerza Multinacional Interina como reacción al segundo derrocamiento del sacerdote haitiano.

Figura 15 - Número de años hasta el retorno a la violencia política armada



El retorno a la violencia, entre grupos de perfil similar a los que se enfrentaron en el inicio de los años noventa en Haití, nos puede servir de argumento central de que una paz positiva, por naturaleza sostenible, no se logró en Haití. El marco de análisis de Johan Galtung nos pide que entremos más en profundidad, para identificar otros puntos de fragilidad del proyecto de paz ahí ensayado.

Desde el inicio de la intervención de la ONU en los años noventa, la violencia fue teniendo en Haití raíces variadas. Hemos descrito como el posgolpe de 1991 estuvo marcado por olas de represión de iniciativa estatal o paraestatal como instrumento de control del poder. La violencia directa se manifestaba en la generalización de la falta de respeto por los derechos humanos por el propio aparato estatal y por el estallido de la violencia armada entre dos facciones en momentos más o menos puntuales.

Si analizamos la evolución de esa violencia, más allá del manifiesto retorno a la violencia armada con objetivos políticos con el segundo golpe, del 2004, vemos que esta sigue patente en sus formas más directas, con contornos híbridos entre lo político y lo criminal. El período inmediatamente posterior a la segunda intervención militar extranjera en el 2004 estuvo marcado por un incremento de la violencia criminal controlada por las bandas armadas en algunos barrios de Puerto Príncipe (Cité Soleil y Martissant), que no dejaban de tener fuertes vínculos con Aristide y otros sectores políticos. De hecho, en el bienio 2006/2007 la lucha contra las bandas armadas fue la gran prioridad de la MINUSTAH, así como ya más tarde, en 2008/2009, estuvo fundamentalmente preocupada con la ola de secuestros que asoló el país, problema que persiste hasta hoy. Este fenómeno ya era significativo en el 2005, cuando solamente en diciembre se contaban 162 casos, un total que llegaba a los 750 casos entre el 2005 y el 2006 (Escola de Cultura de Pau, 2007).

Frente a la inercia del Estado en responder a estos focos de inseguridad, la misión viene ocupando efectivamente el papel de garante de la seguridad interna de Haití. Además de tener como pilar principal de su mandato la formación de la policía, la MINUSTAH ejerce ella misma, por debilidad de aquella, la función policial aunque esté compuesta fundamentalmente por un contingente militar. Acompaña estas funciones con un componente de apoyo a la reforma de la justicia, pero sigue negligente en lo que respecta a las causas profundas de estos brotes de violencia.

Esa negligencia viene olvidando una respuesta más dirigida a las demandas reales de la población, que, al no ver sus necesidades reales satisfechas, encuentra formas violentas de reaccionar a la marginación, a la injusticia social. Ejemplo evidente de ese fenómeno fue el año 2008, cuando una subida mundial del precio de los productos

alimentarios originó una serie de protestas violentas y una crisis política que dejó Haití sin Gobierno durante cinco meses.

El terremoto del 2010 generó nuevos problemas de seguridad, al crear 1,5 millones de desplazados hoy acogidos en campos inseguros. Los niveles de crimen violento, de violaciones y de secuestros se han incrementado considerablemente, en gran medida por la destrucción de la cárcel nacional, lo que permitió la fuga de 5000 prisioneros, entre ellos muchos elementos de las bandas armadas.

Revelan estos ejemplos el fenómeno más preocupante: en situación de crisis – catalizada por eventos de índole tan diferente como pueden ser la económica o la ambiental– en Haití la violencia detona como instrumento inmediato de lucha política.

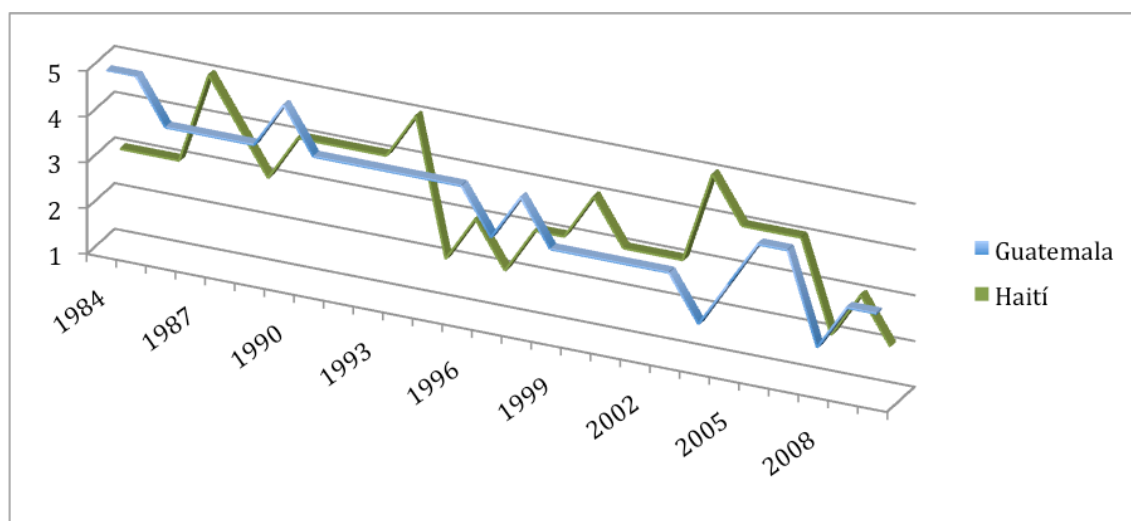
Importa subrayar que en las últimas décadas asistimos a un incremento considerable de la violencia de rasgos criminales en la región latinoamericana, con fuerte predominancia en la región de Centroamérica y el Caribe. La fragilidad de las instituciones estatales de esta área y la posición geoestratégica como puente entre el Atlántico sur y el gigante Estados Unidos incentivaron la propagación del crimen organizado transnacional, en gran medida basado en el narcotráfico.

Estos datos son dramáticos para los dos países –Guatemala y Haití– y se refieren a circunstancias que no encuentran justificación exclusiva en las limitaciones de los respectivos procesos de paz. Una cada vez mayor apertura e interdependencia de los mercados internacionales –que a su vez vienen beneficiando a economías a priori más desarrolladas y presentando nuevos desafíos a los países que entran en el circuito globalizado con desventajas previas– facilitó la propagación de economías ilícitas que se alimentaron y alimentan también de la incapacidad de las instituciones de control policial y judicial para enfrentar el crimen.

Pero planteamos igualmente que el aumento de la violencia directa de carácter criminal puede encontrar sus raíces en fragilidades que dejó un proceso de paz poco sostenible: una mayor facilidad en acceder a armamento ligero, expectativas económicas defraudadas o un Estado menos robusto para hacer frente a la criminalidad ayudan a perpetuar la violencia estructural en cada uno de nuestros estudios de caso. No obstante, aceptando que la criminalidad encuentra otras causas diversas, nos preocupa antes que nada la violencia pos-1994 –de índole directa o estructural– que marca la vida política.

Esa observación es muy obvia en los datos de Amnistía Internacional –véase el gráfico que sigue–, que denota como en su Escala de terror político, en 1994 y nuevamente en el 2004, en Haití la sensación de terror político por violación de derechos humanos se volvió a extender a toda la población.

Figura 16 – Escala de terror político en Guatemala y Haití

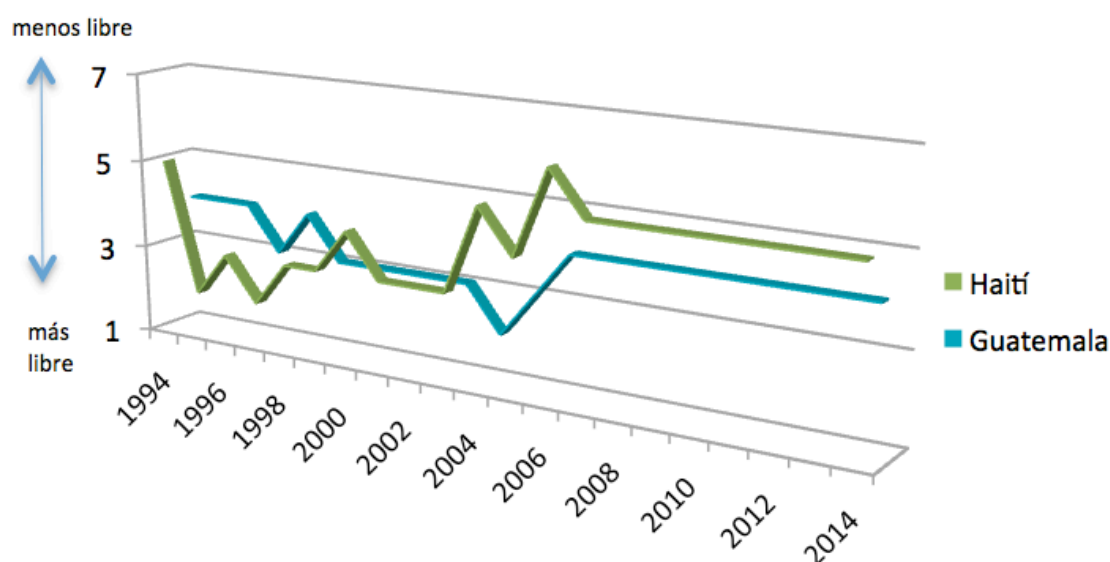


Fuente: *Political terror scale* / Escala de terror político, datos de Amnistía Internacional (escala del 1 al 5).¹⁷⁶

¹⁷⁶ El valor máximo, 5, corresponde a un nivel de terror político extendido a toda la población, mientras el nivel 1 corresponde a una situación generalizada de respeto por los derechos humanos. Datos disponibles en: <http://politicalterroryscale.org/index.php>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

También el grado de respeto por los derechos humanos nos permite evaluar ramificaciones de violencia estructural presentes en una sociedad. Como los de Amnistía Internacional, los datos de Freedom House son reconocidos por académicos y practicantes como fiables y ofrecen una buena perspectiva temporal, ya que vienen siendo recopilados desde hace algunas décadas. Entre ellos, observan las libertades civiles –vinculadas a la libertad de expresión y de creencias, derechos de asociación y de las organizaciones, el Estado de derecho, y los derechos individuales y de autonomía personal–. Veamos el contraste Guatemala/Haití desde los picos de los conflictos hasta su etapa posterior.

Figura 17 – Libertades civiles en Guatemala y Haití 1990-2014



Fuente: datos de Freedom House.¹⁷⁷ (Escala del 1 al 7)

Estos gráficos evidencian no solamente un distanciamiento entre los dos países, sino una oscilación en cuanto al respeto por los derechos humanos en Haití que coincide con los momentos de recrudecimiento del conflicto político, con el retorno a cifras preocupantes después de la primera intervención internacional de 1994.

¹⁷⁷ Datos disponibles en www.freedomhouse.org, consultada el 30 de noviembre del 2014.

Nuestra hipótesis inicial sugiere que, al no aceptar que su modelo de paz limitado permitió la perpetuación de una situación de pobreza y de marginación política generalizada, de desigualdades sociales, y de un conflicto político latente como detonadores directos o indirectos de la violencia, la ONU se excusó en Haití de fomentar una estrategia más profunda de construcción de paz.

Otro indicador que podemos presentar es el Índice de los Estados Frágiles del Fund for Peace. Este índice propone un *ranking* anual de la fragilidad de los Estados, basado en un conjunto de indicadores sociales, económicos, políticos y militares, que aborda por ejemplo la presión demográfica, la legitimidad y la confianza en las instituciones públicas, y los patrones de atrocidades e impunidad, entre otros.

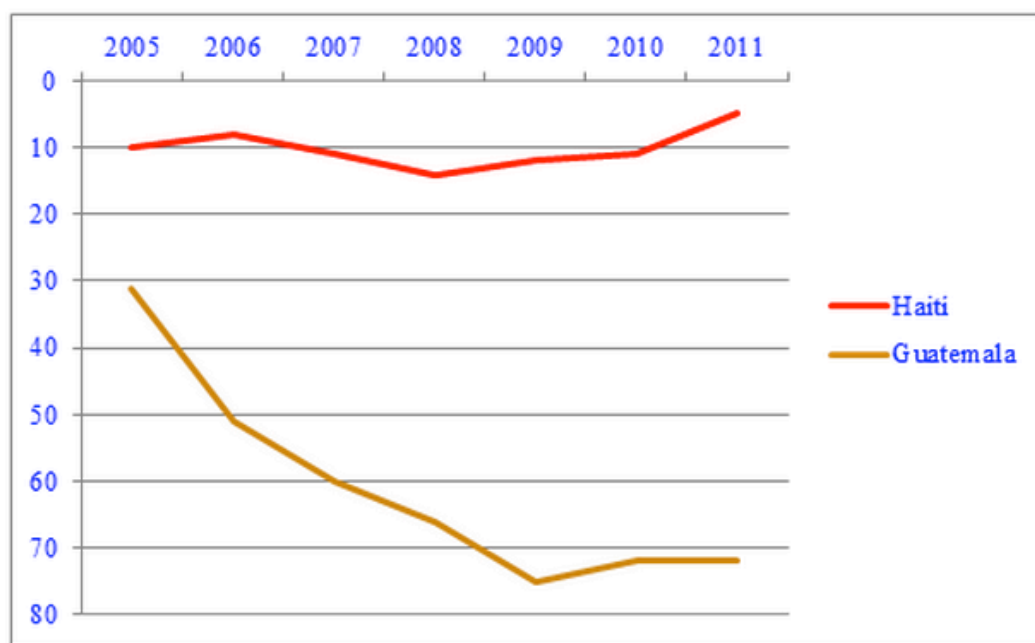
En el 2008, después de las dos intervenciones internacionales, Haití ocupaba la posición 14.^a del Índice de los Estados Frágiles del mundo¹⁷⁸ de un total de 177 países. En el 2009 volvería a subir al 12.^o y en el 2011 ocupaba la 5.^a posición por la ineptitud del Estado y de los donantes de hacer frente a la catástrofe humana dejada por el terremoto de enero del 2010. En el 2011, el informe del Fund for Peace sobre el Índice de fragilidad de los Estados para Haití evaluaba las cuatro principales instituciones de Haití –liderazgo, sistema de justicia, servicios públicos y policías– con la calificación más baja de “pobre”. Verificados separadamente los indicadores sociales, Haití ocupaba el número 2 del *ranking* mundial en pobreza y decrecimiento, subiendo a esa nefasta posición gradualmente desde el 2007.

Queramos o no, Guatemala está fuera de este *ranking*. Haití siempre está presente en el grupo de países “alerta”, mientras Guatemala, mucho más abajo, se encuentra entre los países que exigen solamente “advertencia”.

178

http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings, consultada el 30 de noviembre del 2014.

Figura 18 – Evolución de Guatemala y Haití en sus posiciones en la clasificación mundial de la fragilidad del Estado (2005-2011)



Fuente: adaptado de datos sobre el Índice de fragilidad de los Estados.¹⁷⁹

En todo este análisis, no deja de ser cuestionable el peso que la presencia internacional militar en Haití –una de las de mayor coste a nivel internacional, sobre todo desde la ampliación del mandato de la MINUSTAH y de su reformulación a misión integrada– está ejerciendo en esta progresión. Al final, el mandato inicial de la MINUSTAH tenía como objetivos primordiales, rescatados de los mandatos de las misiones anteriores en el país, el mantenimiento de la estabilidad del entorno político – con un enfoque muy acentuado en las cuestiones de seguridad–, el respeto por los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones estatales.

En ausencia de un aparato militar –el Ejército fue disuelto por Aristide en su retorno, después del golpe de 1991– y por la debilidad de las fuerzas policiales, la MINUSTAH viene asumiendo la responsabilidad primera por la situación de seguridad

¹⁷⁹ Datos disponibles en <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

en el país. Si la mayor parte de nuestros entrevistados en Haití confirman que la presencia de la misión es fundamental como garante de la seguridad, no deja de ser importante reflexionar sobre la estrategia integral de gestión de la violencia puesta en práctica en Haití por las Naciones Unidas. Con la estabilización como objetivo clave, la organización parece obviar una transformación complementaria de las estructuras existentes generadoras de la violencia.

Actualmente, posturas más críticas sobre estas materias (Duffield, 2007) defienden que las intervenciones internacionales por la paz e incluso las más amplias centradas en políticas de desarrollo tienden a perpetuar una situación de *inestabilidad* permanente en la que se naturalizan estructuras y hechos cotidianos de violencia, cuando se concentran exclusivamente en la contención del conflicto por oposición a su efectiva y duradera resolución. Para solucionar a corto plazo una amenaza a la seguridad de una región, las intervenciones internacionales tienden a usar mecanismos cada vez más amplios –que exceden la función militar y abrazan nuevos instrumentos de gobernabilidad– como forma de contener un problema, sin necesariamente invertir en una resolución más profunda de los conflictos preexistentes.

En este marco, no deja de ser sintomático el hecho de que la misión de paz en Haití esté compuesta en su gran mayoría por militares responsables de la seguridad interna, frente a un diminuto cuerpo policial. Sin un aparato militar propio, dependiente de las contribuciones de sus miembros también en términos de recursos humanos, las misiones de paz de las Naciones Unidas suelen tener a su disposición fuerzas militarizadas que los Estados miembros pueden dispensar más fácilmente, aunque estén estas más preparadas para funciones de seguridad externa. En el país intervenido, este fenómeno manifiesta visualmente un estado híbrido, fluctuante, de posguerra/preguerra, en una frontera que sirve más a las aspiraciones de contención de la violencia de los países

interventores que a una profunda intención de transformación del escenario y de las estructuras violentas.

Las intervenciones internacionales como la de las Naciones Unidas en Haití encuentran en una concepción de violencia *continua* la legitimidad para asumir la responsabilidad de una presencia más amplia y mucho más duradera, basada en un extenso control del aparato estatal. Es más, en la ausencia de mecanismos de control y de rendición de cuentas relativos a la intervención internacional, las Naciones Unidas se permiten mantener una estrategia propia, unívoca, de promoción de la paz sin identificar con qué factores contribuye por su parte a la fragilidad del Estado y a la inestabilidad permanente en Haití.

En este apartado en el que reflexionamos sobre la sostenibilidad del proceso de paz haitiano en comparación con el guatemalteco, nos parece importante señalar que la evidencia de las debilidades de las intervenciones debería alimentar un debate apremiante sobre la eficacia y la propia aportación de los mecanismos internacionales de promoción de la paz.

Las operaciones posteriores a los conflictos no son inserciones menores de otro actor en un complicado campo de fuerzas, sino que representan importantes interrupciones en la formación del Estado, a menudo tratando de redistribuir el poder político, económico o social y remodelar el terreno institucional en el que la competencia política se produce.¹⁸⁰ (Krause y Jütersonke, 2005).

¹⁸⁰ Traducción propia del original: “Post-conflict operations are not minor ‘insertions’ of another actor into a complicated field of forces, but represent major breaks in state formation, often attempting to redistribute political, economic or social power and reshape the institutional terrain on which political competition occurs”.

1.3. Reflexiones sobre la comparación: pensar la ONU a través de la lectura de Haití y Guatemala

La evaluación detallada del proceso y de los resultados de la intervención de las Naciones Unidas en Guatemala y Haití que intentamos desarrollar parece confirmar que la falta de sostenibilidad del proceso de resolución del conflicto en Haití —evidenciada desde luego por el retorno a la violencia política armada en el 2004—, así como la plena implementación de los acuerdos en Guatemala, pueden también tener origen en debilidades en la actuación de las Naciones Unidas en su intervención en cada país.

El siguiente esquema pretende facilitar la visualización del contraste entre los dos casos, como resultado del análisis anterior, a la luz de las varias implicaciones del concepto de Galtung.

Tabla 6 – La paz positiva en el proceso y los resultados en Haití y Guatemala

	Paz positiva	Guatemala	Haití
Punto de partida teórico – La concepción de paz	Visión amplia de paz	Derechos humanos como punto fuerte de la intervención desde el inicio. Enfoque político, de desarrollo, social y cultural	Derechos humanos y democracia como detonador de la intervención, pero ausentes de la misma en sustancia
	Conocimiento del contexto	Significativo. Permitió reconocer la importancia de las causas del conflicto en su resolución, aunque, al no ser, aun así, suficiente, pueda haber limitado una más eficaz implementación de los acuerdos	Error de diagnóstico inicial: rechazo a leer la situación como una de posconflicto Incapacidad de identificar otros actores a incluir en el proceso, no solamente los beligerantes
Implementación	Transformación de las causas estructurales de la violencia	Acuerdos de paz de dos vías: operativas (cuestiones militares y marco político posbélico) + sustantivas (desarrollo socioeconómico, cuestiones indígenas, papel de la mujer, etc.)	Acuerdo de paz mínimo, no aplicado por las partes. Diplomacia coactiva
	Enfoque asociativo	Proceso de mediación inclusivo con la presencia de la Asamblea de la Sociedad Civil. Permitió establecer un mínimo denominador común entre la sociedad guatemalteca, un pacto mínimo de convivencia posbélica	Uso de la fuerza para restablecer el orden democrático. Ausencia de un diálogo nacional amplio que sirviera de matriz a la reconstrucción / reconciliación posconflicto
	Proceso endógenos / apropiación local	Petición formal de mediación por las partes, amplia integración de la sociedad civil	Una petición de intervención de las partes de carácter más belicista llevó a la tentativa de despliegue de la UNMIH. Intervención multilateral ONU/OEA suplantada por una versión unilateral, desde arriba, estadounidense
		Principal debilidad: la falta de un conocimiento más profundo no permitió prever que la dinámica social bloquearía la transformación de los acuerdos de paz en acuerdos de Estado con el referéndum a la Constitución que reforzaría la inevitabilidad de las reformas discutidas	Principal debilidad: en la ausencia de un proceso sustantivo de diálogo nacional, el juego político partidario sigue padeciendo de una falta de programa o proyecto nacional. Las Naciones Unidas vienen asumiendo el protagonismo en la reforma del Estado en una tentativa que se ve frustrada por la falta de compromiso de los locales con un programa impuesto externamente en el que no se reconocen

Si en Guatemala algunas limitaciones en la actuación internacional podrán estar en el origen de una ralentización del proceso de reformas salido del proceso de paz, en Haití las limitaciones del proceso de paz son mucho más profundas poniendo de hecho en cuestión la resolución del conflicto como tal.

Nos permitimos ahora proponer una reflexión sobre algunos aspectos operacionales y de estructura de la Organización de las Naciones Unidas que pueden ser factores causales de algunas debilidades de sus intervenciones para la paz, factores que están profundamente interconectados. A lo largo de esta investigación, los hemos venido sugiriendo para ahora plantearlos de una forma sistemática y articulada.

Uno de esos factores sería la **falta de autonomía** de la ONU frente a sus Estados miembros, en términos de recursos humanos y financieros, estando condicionada por los intereses y prioridades establecidos por los mismos.

Parece haber una tendencia por la cual la ONU es más autónoma en sus intervenciones cuanto más alejado esté el país donde interviene de la esfera de intereses de grandes potencias regionales o mundiales. La comparación entre Guatemala y Haití sugiere la confirmación de esta tendencia, ya que aparentemente la ONU pudo en Guatemala –país que no presentaba ningún tipo de amenaza a las naciones más fuertes de la región– reservar su protagonismo. Pudo, con eso, delinear una estrategia más fiel a los principios que planteaba entonces la transición del discurso de la construcción de la paz por un acercamiento al concepto de paz positiva enunciado por Galtung.

Desde nuestra perspectiva, la actuación de la ONU en Guatemala parece, como venimos defendiendo, haber cumplido en gran medida con los principios procedimentales por los que pugna la propuesta integrativa de la paz positiva. Por el contrario, en Haití hemos observado que la implementación de un mismo discurso

basado en el concepto de Galtung de paz fue obstaculizada por una mayor influencia de actores unilaterales externos, generando una clara divergencia entre el discurso y las prácticas de la construcción de la paz de esos inicios de los años noventa.

Hemos intentado demostrar que la ONU en Haití, inicialmente responsable de la mediación en articulación con la OEA, fue perdiendo preponderancia ante una potencia regional fuerte –los Estados Unidos– que entendía la problemática nacional haitiana como un foco de tensiones con impacto directo en su propia política de seguridad interna. El abandono del poder por la Junta Militar, forzado por una iniciativa bilateral conducida por el expresidente Carter, confinando a un segundo plano el esfuerzo multilateral de la alianza ONU-OEA, fue un claro ejemplo de ese fenómeno.

Al discurso legitimador de la defensa de la democracia y del respeto por los derechos humanos se juntó en Haití el factor de la amenaza como justificante de la intervención. Se entendió por amenaza el riesgo que significarían para la seguridad interior de Estados Unidos las olas de refugiados en las costas de Florida. Este factor de amenaza terminó siendo dominante como referente de la actuación internacional, abriendo paso a una estrategia centrada fundamentalmente en la contención de esa amenaza, más que a una transformación real, endógena, del conflicto político latente.

Este marco legitimador condujo así, en Haití, a una estrategia internacional que se limitó a encerrar el conflicto en las fronteras haitianas, evitando su trasbordo a la potencia vecina. Posibilitó que la preponderancia estadounidense prevaleciera frente a una propuesta multilateral más acorde con los principios y procedimientos de una paz positiva.

Referimos antes posturas críticas con el modelo de actuación de la ONU, preocupadas con el hecho de que las intervenciones internacionales aleguen una moralidad universal como fuente de legitimidad, pero que a final estén vinculadas a un

interés particular, al que sirve la limitación de la violencia en algunas zonas de inestabilidad. Los mecanismos de resolución de conflictos son por eso fundamentalmente instrumentos de contención de la violencia, más que un esfuerzo real de transformación de las disputas.

Nuestra apreciación sugiere así que los mecanismos de pacificación de la ONU están en gran medida afectados por la falta de autonomía de la organización en lo que concierne a sus Estados miembros. Estos influyen significativamente las estrategias de la ONU, que a final son configurables de acuerdo a los intereses políticos y económicos de los interventores. Esta superposición unilateral frente a mecanismos multilaterales no deja de ser una alternativa válida como opción de política externa; no obstante, importa insistir –y esta es una cuestión determinante en nuestra línea de razonamiento– en que trae consigo fuertes implicaciones en términos de eficiencia de los mecanismos de resolución de conflictos.

Si el acercamiento al concepto de paz positiva se limita a la esfera del discurso, sin aplicación en la práctica, la sostenibilidad del proceso se ve con frecuencia –y tal como hemos intentado demostrar en Haití– dañada.

La defensa del multilateralismo en las relaciones internacionales ganó relieve en los años noventa porque hasta entonces la predominancia de los intereses nacionales estaba condicionando la maximización del potencial de los mecanismos internacionales de resolución de conflictos. Recordamos que la aproximación del discurso de la ONU al concepto de paz positiva tenía como intención primera un cambio estructural en sus mecanismos de promoción de la paz, por la verificación empírica de la falta de eficiencia y sostenibilidad de los instrumentos usados hasta la fecha. Hoy día, la falta de autonomía de la ONU sigue todavía limitando una materialización más efectiva de la paz positiva como matriz de la resolución de conflictos.

Esta primera debilidad ligada a la falta de autonomía está estrictamente vinculada a una segunda: la **dificultad para adaptar mecanismos supranacionales a cada proceso particular**, reforzada por una débil sensibilidad a cada contexto y por un conocimiento limitado de la realidad en la que se interviene.

Por su naturaleza multilateral, cosmopolita, la ONU enfrenta las dificultades de las grandes estructuras burocráticas, multiculturales, que intentan ser tan amplias y consensuales que necesitan estandarizar toda su actuación en lo que respecta a procedimientos. Si su multilateralidad le confiere recursos inigualables, al transformar su diversidad en un formato único, un *standard operating procedure*, pierde necesariamente la flexibilidad para adaptarse a cada escenario de actuación.

Efectivamente, el desarrollo del discurso y de las prácticas de construcción de paz ya después del auge de los años noventa se fue centrando en lo que se erigió como un consenso en torno a una prescripción única de actuación, cada vez más amplia, enfocada en el refuerzo de las instituciones estatales. La implementación de lo que antes llamamos un “modelo liberal de paz” se hace entonces con base en una matriz prescriptiva impuesta desde el exterior y desde arriba, marginando opciones locales de transformación social.

Este modelo liberal de paz fue ampliando su esfera de actuación para dar respuesta a lo que se denominó como la fragilidad de los Estados, etiqueta que desde el inicio fue fácilmente atribuible y atribuida a Haití. Como hemos antes referido, de una versión de *peacekeeping*, inicialmente militar en su esencia, se verificó una ampliación a una intervención de *peacebuilding* y finalmente de *statebuilding* (construcción del Estado), acercándose cada vez más a una estrategia de desarrollo a medio o largo plazo. En el terreno, esta articulación del elemento seguridad con el elemento político y de desarrollo no se hizo sin una serie de contradicciones esencialmente por la dificultad de

combinar estrategias tan distintas como las de las esferas humanitaria, política, militar o de desarrollo socioeconómico.

En Haití intentamos demostrar que la permanencia de una fuerte presencia militar que sostuviera una cada vez más amplia presencia política y de desarrollo en el pos-2004 contrasta con un relativo abandono del debate interno e internacional sobre las causas subyacentes del conflicto que estalló en 1994 y diez años más tarde. Se arrastra así una situación de inestabilidad que justifica una presencia militar, sin que se traten efectivamente las raíces primeras de esa misma inestabilidad a través de un amplio diálogo nacional. Planteamos que este abandono está vinculado, por un lado, a la falta de voluntad política de los actores externos en facilitar un retorno a ese debate y, por otro lado, al hecho de que la ONU no supo en el momento hacer una lectura adecuada de las raíces de la violencia.

Su falta de capacidad de adaptación de un discurso —que se supone único y común a cada una de las misiones— a la parte operacional en el terreno puede estar vinculada también a las debilidades de la ONU en términos de organización profesional, incluyendo su reclutamiento, centrado este en la prioridad de un conocimiento generalista, versado en los procedimientos y lenguaje *occidentales*. Efectivamente, una gran parte del personal que ocupa un puesto en una misión de las Naciones Unidas es reclutado de los cuadros permanentes de la organización, elementos que se van desplazando por el mundo conforme a las necesidades globales de la estructura. Con gran conocimiento de la dinámica propia de la organización, estos funcionarios de carrera son imprescindibles, pero responden más a aspectos burocráticos que a las necesidades propias de cada terreno particular.

Por oposición a este bloque de funcionarios de cariz más administrativo, el llamado personal *sustantivo* –contratado específicamente por el conocimiento particular del terreno en cuestión o de las temáticas a tratar– es, necesariamente, más reducido. En la MINUGUA,¹⁸¹ como en la MINUSTAH,¹⁸² por las entrevistas realizadas, verificamos que algunos de los funcionarios, originarios de los cuadros permanentes de la ONU, no sabían, por ejemplo, hablar el idioma del país intervenido, mientras otros habían sido recolocados en cargos para los cuales no habían sido contratados o para los cuales no tenían especiales competencias.

En esencia, las intervenciones internacionales se gestionan fundamentalmente a través de un conocimiento especializado, centrado en modelos sociales, políticos, económicos tal como los entendemos en los países europeos o norteamericanos, y preparado para las reglas y procedimientos de un aparato burocrático moderno de matriz también *occidental*.

Varios comentarios que surgieron en las entrevistas en Puerto Príncipe nos parecen particularmente interesantes para entender esta dinámica entre internacionales y locales. Mientras un funcionario internacional de MINUSTAH nos dijo “si acatáramos el ritmo de los haitianos, los procesos de reforma tardarían más de diez años”,¹⁸³ los nacionales, por otro lado, se quejaron: “Hay una enorme arrogancia de la cooperación internacional [...], ¡dejad a los haitianos organizarse!”¹⁸⁴ o “dentro de la MINUSTAH hay dos corrientes de actuación, una que privilegia la cooperación [con los haitianos], otra más intervencionista de sesgo colonial, del estilo *si los haitianos no lo hacen, lo hacemos nosotros*”.

¹⁸¹ Entrevistas realizadas en abril y mayo del 2007, Ciudad de Guatemala.

¹⁸² Entrevistas realizadas en junio del 2008 y marzo, abril y junio del 2009.

¹⁸³ Entrevista a funcionario de MINUSTAH realizada el 26 de junio del 2008.

¹⁸⁴ Entrevista realizada a activista político el 16 de junio del 2008.

Los actores externos privilegian, así, el conocimiento y las prácticas internacionales dominantes, que se revisten de un carácter incuestionable fruto de una supuesta eficiencia por la prosperidad que vienen viviendo los países interventores, como si una configuración única de Estado y de relaciones sociales fuera fácilmente adaptable a cualquier escenario. No se toma en cuenta que este modelo único es también una construcción cultural, circunstancial, que sale fuertemente perjudicado por una falta de cuestionamiento crítico y que por otro lado desvalora en absoluto una *expertise* local que le podría conferir una complementariedad esencial.

En efecto, si disfruta de un conocimiento internacional técnico de alto nivel, la ONU no ha generalizado todavía instrumentos de recuperación de un conocimiento local que le permita hacer una correcta interpretación de las causas de la violencia, sus actores, estructuras y dinámicas. Si en Guatemala esta recuperación permitió un mayor conocimiento del contexto y al equipo mediador de la MINUGUA inscribirse más en el proceso local que imponer uno desde fuera, en Haití, de esta ausencia salió una lectura limitada sobre el conflicto político que pautó también un marco de negociaciones restringido a la contención de la violencia y al retorno a un *statu quo* previo.

Nuestra investigación plantea así que una parte muy significativa de la eficacia de los mecanismos de promoción de una paz positiva, amplia e integradora, de la ONU se ve entonces debilitada por la configuración de la relación misma que esta establece con los actores locales, cuando se ve marcada por una superioridad externa ante aspiraciones, lenguajes o modos de funcionamiento endógenos.

Esta debilidad se asocia a otro inconveniente del modo de actuación de la ONU: una incapacidad conceptual y procedimental de facilitar un proceso de resolución de un

conflicto que sea realmente amplio, integrador y asociativo, con extendida **apropiación local**.

Queremos con esto decir que, al no tener la ONU por sí misma capacidad para comprender plenamente la trama en la que se sostiene un conflicto y la realidad a su alrededor de una forma más completa, holística, inevitablemente debe poder acercarse a nuevos socios locales capaces de ofrecer una visión clara de la realidad, que origine políticas de construcción de paz más adecuadas, asegurándoles el protagonismo que les es debido. Defendemos que, de alguna forma, esto se consiguió en Guatemala, lo que permitió una mayor apropiación local del proceso de paz.

En realidad, la práctica común es la contraria: no solamente el liderazgo es frecuentemente internacional, sino que esto condiciona inevitablemente las prioridades definidas. Las intervenciones internacionales suelen, por ejemplo, dar prioridad en los procesos de construcción y consolidación de la paz a las funciones del Estado de seguridad, refuerzo del Estado de derecho y de la representatividad política, dejando para un segundo plano una estrategia de hacer frente a asuntos económicos o centrando estos en la estabilización macroeconómica, en la liberalización de los mercados. Las prioridades elegidas por los donantes están conformes a sus intereses, necesidades y comprensión, pero no van necesariamente al encuentro de las demandas más inmediatas de las poblaciones. Por su lado, los gobiernos locales tienen una capacidad circunscrita de decisión, limitados como están por la dependencia externa.

Las grandes reformas impulsadas por las Naciones Unidas a remolque de los procesos de paz, en la continuidad esa que va desde la construcción de la paz a la ayuda al desarrollo, se siguen haciendo de forma unidireccional, entre un proveedor y un beneficiario. En esa dinámica sigue faltando una relación de reciprocidad, que atribuya

más protagonismo a quien le corresponde –el Estado intervenido y en última instancia sus ciudadanos–.

Hoy en día cada vez más esas reformas se hacen pautadas por un acuerdo entre donantes y Gobierno sobre las prioridades de cada país. La incoherencia reside en el hecho de que esos acuerdos son definidos normalmente por agentes internacionales que los preparan conforme al lenguaje, a los procedimientos y a las prioridades de los donantes. Lo acepta una elite política, sin más mecanismos de consulta ciudadana o sin que esta elite tenga al final la última palabra. Acepta, porque es extremadamente dependiente de la ayuda externa, lo que le sea ofrecido.

En términos políticos, esta dinámica crea en sí misma algunas contradicciones, que son más evidentes cuando observamos que la acción externa en procesos de construcción del Estado no tiene mecanismos propios de **rendición de cuentas**. Esto es, los gobiernos administran el Estado influenciados por las prioridades de los donantes internacionales, sin que los ciudadanos cuenten con instrumentos de rendición de cuentas sobre la actividad internacional.

Efectivamente, la falta de mecanismos de control de las intervenciones internacionales es también una de las grandes contradicciones de la implementación de un modelo internacional de paz tal y como viene siendo desarrollado por las Naciones Unidas. Con la democracia como uno de sus pilares fundamentales, las instituciones del sistema de las Naciones Unidas tienen una impresionante capacidad de influenciar, si no de controlar, las agendas políticas de los países en los que intervienen sin que los respectivos ciudadanos puedan contestar a sus opciones a través de las urnas.

Es más, cuando la implementación de este modelo liberal de paz (externo, desde arriba) fracasa, con frecuencia se culpabiliza a los actores locales: por las debilidades del Estado, por la corrupción instalada, por la falta de madurez política o de capacidades

técnicas locales, etc. Se evita la lectura de que también la intervención externa puede estar en la raíz del problema: generando dependencia, limitando las prioridades a cuestiones de seguridad y a nuevos marcos institucionales, generando a veces nuevas desigualdades sociales. La intervención de un tercer actor condiciona las nuevas relaciones sociales y de poder, pudiendo incluso facilitar la polarización social, particularmente por fomentar el diálogo exclusivamente con una elite que adoptó y comparte su lenguaje, pero cada vez menos conectada con la sociedad real.

En todas las situaciones de conflicto o posconflicto hay estructuras, sistemas de poder, de valores e intereses que perpetúan desigualdades y formas diversas de violencia. Dice Barnes que “la preocupación central de la construcción de la paz es establecer estructuras que ayuden a terminar la violencia, a responder al conflicto y a reparar relaciones”¹⁸⁵ (Barnes, 2009: 16).

Esta preocupación, no obstante, no siempre se verifica en la realidad. Cravo y Pureza (2005: 15) lo afirman igualmente cuando destacan que la aplicación de un *standard operating procedure* puede reconducir a una perversión por la reconfiguración de los lazos entre fuerzas políticas y también entre estas y la población que al final no es más que una reproducción de las relaciones existentes antes y durante la guerra. Cabe también a los actores externos que ahí actúan saber si fomentan o no la reproducción de esas mismas estructuras o si al contrario potencian una transformación social real.

En Haití, a la ONU –presionada por la potencia estadounidense– le bastó el retorno a un orden en el que existía ya un conflicto latente entre dos visiones sobre el Estado, sobre el poder. Una mera contención de la violencia permitió resolver un problema de seguridad interna a corto plazo, sin abrir, sin embargo, un proceso efectivo de

¹⁸⁵Traducción propia del original: “the core concern of peacebuilding is putting in place structures that help end violence, address conflict and repair relationships”.

transformación/reconstrucción y reconciliación local haitiana que abriese el debate a toda la ciudadanía para que se ampliase el apoyo a un nuevo proyecto nacional.

Repetimos que nuestra investigación plantea que en Guatemala las negociaciones para la paz superaron algunos de estos vicios, por un lado, por incentivar una agenda amplia que tratara efectivamente las causas del conflicto y, por otro, por incluir a una multiplicidad de actores en su discusión.

Consideramos que en Haití el mediador, descuidando un proceso más amplio, al estrechar el debate a una elite política bicéfala que había liderado el conflicto violento modeló necesariamente las relaciones que se establecieron en la transición.

La restricción del número de actores en la mesa de las negociaciones –que fue compensada en Guatemala a través de la creación de mesas paralelas que incluyeron a la sociedad civil– sirve a un principio de comodidad y facilidad de procedimientos que a medio plazo dificulta la sostenibilidad de un proceso de paz. Efectivamente, las Naciones Unidas, por límites de tiempo y de conocimiento, optan por aceptar interlocutores en la mesa de negociaciones que corresponden en gran medida a la cima de la jerarquía social. Ahí empieza una estrategia de resolución del conflicto dictada desde arriba, que no siempre tiene correspondencia en esferas más amplias de la población.

La opción negociada entre dos elites salidas del conflicto pone varios dilemas importantes. Primero, se parte del presupuesto de que el uso de las armas compensa: negocia quien ha optado por la vía violenta. Segundo, obliga a pensar de quién es la paz que sale de un acuerdo: una negociación entre elites privilegia una minoría que tenía ya acceso a los instrumentos de poder, excluyendo a una inmensa mayoría con necesidades y perspectivas propias que tiende a ser apartada de la agenda de la paz.

Si podemos entender la necesidad de encontrar representantes que personifiquen distintos intereses y facciones sociales, nos parece que por facilidad se suele limitar el acceso a procesos que cada vez más son de refundación nacional y no solamente de paz. Esta cuestión de facilidad de las Naciones Unidas en interaccionar exclusivamente con las partes en conflicto responde también a una necesidad de la organización de establecer relación preferentemente con los sectores sociales que mejor pueden responder a los requerimientos internacionales a nivel de procedimientos. La ONU opta por elegir socios que puedan asumir gradualmente las funciones de un Estado moderno, tal y como este es interpretado en los países interventores. Hay en esa manera de actuar, no obstante, una negligencia que proviene del hecho de que su influencia en el proceso de construcción del Estado condiciona también de forma determinante la manera en que el Estado de ahí emergido se relaciona con la sociedad, cómo mantiene su legitimidad frente a sus ciudadanos y cómo responde a sus expectativas.

Hay que preguntarse entonces ¿de quién es al final la paz que se promueve?

En Guatemala, aunque el proceso de implementación de los acuerdos tuviera grandes debilidades, el modelo de paz que salió del proceso de negociaciones es fundamentalmente guatemalteco y disfruta de un amplio consenso nacional que permite una relativa perennidad a los compromisos asumidos.

En Haití, el modelo de paz emergido de un proceso de negociaciones muy frágil y forzado desde fuera tiene pocos contornos indígenas y se viene revelando poco sólido en el tiempo. En ausencia de prácticas que permitan la orquestación de un proyecto nacional de reconstrucción y la emancipación de la ciudadanía, las políticas de construcción de la paz que vienen siendo impulsadas desde fuera no se vienen

sosteniendo a lo largo del tiempo, implicando extensiones sucesivas de las misiones de la ONU en el terreno.

Nuestro cuestionamiento se dirige así no solamente a aspectos morales o éticos, sino también estratégicos. Al final, esta visión paternalista, complaciente, impuesta desde arriba y desde fuera obstaculiza procesos de decisión más amplios, locales, sobre qué paz se está erigiendo, y mantiene las contradicciones que antes existían cuando una de las partes en conflicto ganaba la guerra con la derrota de la otra. Esta no deja de ser una “paz de los vencedores”, por oposición a una paz consensuada entre vencedores y vencidos. Es también esta una paz parcial, sugerida por una de las partes del proceso – los actores internacionales–, desde luego exógena. Es más, a medio y largo plazo la falta de consenso y responsabilidad nacional en torno al proyecto de la paz por quienes la tienen que sostener y con ella convivir favorece un retorno fácil a fenómenos de violencia.

Conclusiones y reflexiones finales

Las intervenciones multilaterales para la resolución de conflictos armados se beneficiaron de un cambio paradigmático en los años noventa del siglo XX que se vino a traducir en una capacidad y amplitud de actuación mucho mayor en ese ámbito, conferida a las instituciones multilaterales de seguridad, con destacado protagonismo para la más global de todas ellas: las Naciones Unidas.

Impulsada por la motivación de asegurar mayor sostenibilidad en sus mecanismos de gestión de conflictos, por observación empírica poco eficaces hasta la fecha a la hora de evitar la reaparición de la violencia, y entusiasmada por un nuevo marco legitimador en la posguerra fría, la participación de la ONU en conflictos intraestatales sufrió, en esos años, un incremento exponencial. Si este nuevo marco de actuación permitió a la ONU apoyar varios casos de resolución de conflictos que alcanzaron soluciones pacíficas con cierto grado de sostenibilidad, no todos sus esfuerzos gozaron de tal éxito.

La observación generalizada que se fue haciendo de estos procesos de paz no tan exitosos se fue centrando fundamentalmente en una perspectiva crítica con los protagonistas nacionales de los respectivos conflictos, así como con sus estructuras políticas y estatales, incapaces de cuidar y cultivar las semillas dejadas por los esfuerzos internacionales de paz liderados por la ONU. Se tendió así a menospreciar que la participación internacional produce distorsiones propias, legando posibles efectos adversos, desde la acentuación de desigualdades hasta el mantenimiento de estructuras de poder excluyentes, fomentando más la polarización social en lugar de apaciguarla.

Partiendo de esa preocupación, esta investigación procuró observar dos estudios de caso, centrando el foco en ese tercer actor como elemento transformador de un

escenario de resolución de un conflicto, observando la influencia de su presencia y actuación a lo largo de cada proceso, con el fin de indagar la aportación de este, sus ventajas y limitaciones a la hora de lograr una paz sostenible.

De una idea a su materialización

Esta investigación tuvo así como intención primera evaluar el rol de las Naciones Unidas en el proceso de paz en Haití y en Guatemala. La hipótesis circunscribió esta investigación en el marco teórico de los *estudios para la paz*, proyectando como concepto de base el de la paz positiva, introducido por uno de sus padres fundadores, Johan Galtung. Partiendo de la premisa de que la ONU, avivada por circunstancias históricas muy particulares, había hecho un acercamiento en su discurso y prácticas a esa significación novedosa y amplia de paz, se sugirió observar su operacionalización en el terreno en dos estudios de caso sincrónicos.

En efecto, procuramos confirmar la hipótesis de que, tanto en Guatemala como en Haití, la ONU no ha sido plenamente exitosa en la promoción de una paz positiva, y que su rol en cada proceso de paz ha sido más eficaz cuanto más acercó sus prácticas –y no estrictamente un discurso– a la propuesta asociativa e integradora de paz de Johan Galtung facilitando la apertura de proyectos nacionales de reconstrucción posconflicto. Es más, esta investigación procuró centrarse en las limitaciones de la propia ONU como factores condicionantes de su éxito en la promoción de modelos de paz sostenibles por considerar notables los recursos de que la organización dispone que al final no vienen siendo totalmente capitalizados.

La metodología quiso acompañar lo más cerca posible la propuesta de Galtung: atribuyendo especial relieve por un lado a la comprensión de las causas primeras de la conflictividad, y por otro a su proceso de resolución, que deberá ser transformador en sí

mismo, comprensivo, integral e incluyente. La *paz positiva* no sirve de base solamente a un análisis de los resultados, sino también del proceso mismo que los generó.

Intentando ir contra la tendencia de observar estos fenómenos a través de referentes internacionales, buscamos versiones *locales* sobre los respectivos procesos de paz. De ese modo, fueron especialmente relevantes los viajes al terreno realizados a Guatemala y Haití, donde se hicieron entrevistas a representantes de varios sectores sociales y se recopilaron una serie de documentos locales muy relevantes, de análisis y descripción sobre el antes, el durante y el después de las negociaciones. Creemos que este punto de vista desde el terreno permitió fundamentar con más propiedad una visión que queríamos que respetara la premisa de la propuesta de Galtung de conocer ampliamente el contexto favoreciendo una lectura del proceso de paz centrada primordialmente en las causas reales, endógenas, de los conflictos.

La estructura de este trabajo responde así a esa intención, dividiéndose en tres partes: una primera en la que se desarrolla el marco teórico que balizó esta investigación; una segunda parte de carácter predominantemente descriptivo, pero también analítico y crítico de los procesos de paz en Haití y en Guatemala, incluyendo una contextualización histórica para entender mejor las raíces de la violencia; y, finalmente, una tercera parte de sesgo más analítico centrada en la comparación de los dos estudios de caso con la utilización de una plantilla de criterios e indicadores que sirvieron para hacer un balance de la actuación de la ONU en los dos países.

Constataciones principales

Al realizar un recorrido sobre la visión histórica de los conceptos de guerra y de paz verificamos en la Academia una transición del estudio clásico privilegiado de la guerra a la autonomización del fenómeno de la paz como objeto de análisis. Esa

autonomización se hizo a lo largo de la historia por una tendencia de observar la paz más allá de la versión mínima de la no guerra que de alguna forma vino a cristalizar con la propuesta de Johan Galtung de la paz positiva. Este autor, padre fundador de los *estudios para la paz*, con su propuesta de paz positiva sugirió, más que una meta de una sociedad más justa y equilibrada, una respuesta a los conflictos que pasara por una transformación de las causas estructurales de la violencia –más que su elemental contención–, a través de un conocimiento profundo de su contexto, actores, dinámicas e incompatibilidades y por la opción de un abordaje asociativo en oposición a un abordaje disociativo que se venía demostrando poco eficaz.

En este marco, la noción de paz manejada en el ámbito de las Naciones Unidas acompañó, aunque tardíamente, esta evolución, con implicaciones evidentes en la narrativa y las prácticas de la organización en la resolución de conflictos. La primera premisa de esta tesis se centra en el argumento de que una serie de condicionantes en el sistema internacional tendieron al acercamiento de la concepción de paz de la ONU a la paz positiva de Galtung.

En efecto, la percepción a nivel internacional del final de la primacía de los Estados-nación como actores exclusivos de seguridad y consecuentemente del principio absoluto de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados coincidió con una nueva primacía atribuida al respeto por los derechos humanos como elemento central de la construcción de la paz. Esta concomitancia, estrechamente vinculada al final de la guerra fría, generó las circunstancias ideales para la afirmación de la ONU como actor supranacional privilegiado en la resolución de conflictos intraestatales, sustanciada ahora en una nueva *Agenda para la Paz*, expresivamente más amplia que la versión precedente de la no guerra.

Esta extensión del concepto de paz de las Naciones Unidas se verificó en una narrativa legitimadora de sus intervenciones basada ya en un marco más lato de valores que arrastraban una propuesta de resolución de conflictos por la promoción de una mayor resiliencia al retorno a la violencia, fortaleciendo pilares como la democracia, la justicia social y el desarrollo económico.

Si esta transformación rompió con la versión dicotómica de la paz frente a la guerra, vino consecuentemente a sugerir diferentes instrumentos para la búsqueda de soluciones pacíficas que superaron drásticamente la contención de la violencia y el final de las hostilidades como forma de construcción de la paz. La ONU traza entonces un nuevo modelo de actuación en escenarios de conflictos, estandarizado, orientado a distintas áreas –política, institucional, social y de desarrollo económico– que viene siendo aplicado desde entonces.

En este contexto se va a verificar que, por un lado, la ONU va a asumir un rol privilegiado como mediador en varios conflictos intraestatales, y por otro se observó la multiplicación de nuevas misiones de paz de la organización con mandato más amplio que el de sus predecesoras.

En el marco de esta investigación atribuimos especial relieve al papel del mediador, siendo la mediación un instrumento primordial del *peacemaking* que tuvo un papel crucial en la configuración de la paz en cada uno de los dos estudios de caso.

La mediación es un instrumento de gestión de conflictos especialmente relevante, ya que permite una larga influencia de un tercer actor, invitado por las partes, en el diseño de los procedimientos que dan forma al diálogo (el proceso) y su agenda (contenido), elementos que condicionan de forma determinante los resultados del mismo. El mediador no solamente facilita el diálogo entre las partes, sino que puede tener capacidad para influenciar las disposiciones contenidas en los acuerdos de paz. Sin

superponerse a las partes, tiene un poder taxativo de moldear varias variables que, en su conjunto, perfilan el modelo de paz que sale de los acuerdos, con un impacto determinante en el posconflicto.

Acumulativamente a su rol de mediador, la ONU asumió posteriormente una segunda función cardinal con la instauración en Guatemala y en Haití de misiones de paz con el mandato amplio de la implementación de los acuerdos de paz. Esa segunda responsabilidad incrementó su capacidad de actuación en el marco de la construcción de la paz en los dos países, consecuencia ya de los alcances en las negociaciones.

Por la observación de los dos estudios de caso, Haití y Guatemala, ambos ejemplos del experimento de este nuevo paradigma, asumiendo la ONU un rol protagónico en la resolución de respectivas disputas armadas internas con la utilización de varios mecanismos de gestión de conflictos y de promoción de la paz –de la mediación a la instauración de misiones de paz–, verificamos que una misma narrativa de *paz positiva* encontró en cada terreno caminos sustancialmente diferentes.

Conflicto huérfano de la confrontación bipolar, arrastrado por iniciativas regionales de paz con influencia profunda en su contexto nacional, Guatemala se benefició del nuevo panorama de posguerra fría como catalizador para la resolución de su guerra civil, que perduraba desde hacía 36 años. En ese marco, a la ONU se le otorgó un rol protagónico en un momento en el que las negociaciones para la paz entre las partes ya estaban en curso. Su participación como mediador permitió fomentar un diálogo más amplio sobre las causas subyacentes del conflicto, transformando las negociaciones entre las partes en una reflexión nacional sobre qué país saldría del final de la guerra civil. Esa reflexión sería sistematizada en los acuerdos de paz sobre temas sustantivos que superaban drásticamente las disposiciones operativas vinculadas a la

versión minimalista de paz como cese de hostilidades. Los acuerdos de paz en Guatemala fueron extremadamente innovadores al incidir sobre asuntos tan relevantes para la realidad del país como los derechos de los indígenas, el rol de la mujer o las reformas económicas necesarias para una sociedad más justa y equilibrada. Pero lo fueron igualmente por dar voces a una sociedad civil que también quería participar en una reflexión nacional sobre qué país se diseñaba.

Frente a este proceso de paz novedoso y muy válido en procedimiento y en contenido, los resultados de la implementación de los acuerdos de paz, apoyada por la misión de paz de la ONU en Guatemala, la MINUGUA, quedaron muy por debajo de las expectativas. Con menor capacidad de influir en la fase posterior a los acuerdos, la ONU fue incapaz de ir contra los poderes instituidos, que bloquearon la transposición de los logros de las negociaciones a disposiciones constitucionales.

No obstante, los espacios políticos que se abrieron hicieron permanentes los mecanismos disponibles a los guatemaltecos para reclamar la herencia de los acuerdos de paz.

Por contraste, en Haití, anticipando una implementación fracasada de los acuerdos de paz, sería la ausencia de un proceso de paz integrador, capaz de abrir un diálogo entre múltiples sectores de la sociedad haitiana sobre las raíces de la violencia, capaz de reconciliarlos en torno a un proyecto nacional común, lo que hirió desde el origen los esfuerzos por la paz. Sin éxito en las negociaciones, la ONU optó por una serie de instrumentos complementarios que vendrían a tener un impacto negativo en la resolución del conflicto y en las condiciones de vida mismas de los haitianos.

Despreciando el *proceso* sugerido por el concepto de paz positiva, su alcance fue imposibilitado por la intensificación de la violencia y la reconfiguración de una

estructura política y económica excluyente que siguió marginando a la gran mayoría de los haitianos.

Tanto en un caso como en otro, y en efecto como en todos los procesos de esta naturaleza, los actores nacionales condujeron el proceso de la forma que más les convenía en el momento, en función obviamente de sus intereses particulares. La gran diferencia fue que en Guatemala *los actores nacionales* correspondieron a sectores más amplios de la sociedad, traspasando la versión limitada de una paz entre elites, y que el gran logro del equipo mediador fue saber transformar, a través de sus recursos, en un momento determinante, la mirada que estas tenían sobre la paz.

En ambos casos, al iniciarse las negociaciones las partes con asiento en la mesa las asumieron como espacio de lucha política, pero como instrumento complementario a la violencia armada. Salir victorioso de la contienda era al final su objetivo primero. La diferencia fue que en Guatemala la labor diplomática, con la promesa de ayuda financiera de alto monto, sirvió de palanca fundamental para que la ONU persuadiera a los beligerantes de que la opción por la paz sería más beneficiosa para todos.

Por oposición a un modelo de paz impuesto desde fuera y desde arriba como ocurrió en Haití, en el que un sistema disociativo de promoción de la paz se sumó al desconocimiento negligente de las causas estructurales de la violencia por una ausencia de acercamiento más sustancial del conflicto, en Guatemala la ONU ayudó a facilitar un debate nacional de largo alcance con un enfoque predominantemente asociativo en el que las causas estructurales de la violencia se discutieron y fueron plasmadas en un conjunto de acuerdos de paz excepcionalmente extenso en contenido.

Este contraste expone una diferencia sustancial entre las estrategias aplicadas en los dos países: si en Haití la narrativa renovada de la ONU legitimó la intervención a favor de la democracia y del respeto por los derechos humanos, su aplicación práctica se

apartó manifiestamente del proceso sugerido por la concepción de paz positiva, al contrario de lo que ocurrió en Guatemala, donde la propuesta de Galtung fue en gran medida cumplida por un proceso profundo y amplio de debate sobre las causas subyacentes al conflicto permitiendo su transposición a la arena política por el abandono de instrumentos violentos de lucha.

Paralelamente a la comparación desarrollada entre los *procesos* de paz, el contraste de indicadores sociales, políticos, económicos, o sobre la sostenibilidad misma de la paz expone las disimilitudes entre los dos países salidos de respectivos trayectos de pacificación. Los datos empíricos que fueron examinados para validar la hipótesis de investigación demostraron que los objetivos de una paz positiva, vista en su versión amplia de justicia social y ausencia de exclusión y opresión, más allá de la ausencia de violencia directa, quedaron lejos de su plena realización tanto en Guatemala como en Haití. Ambos países siguen extremadamente pobres, con elevados niveles de desigualdad y exclusión social.

No obstante, la información analizada evidenció que, si Guatemala tiene un largo camino que recorrer todavía para cumplir la propuesta de refundación nacional contenida en los acuerdos –desde una reforma económica que rompa definitivamente con la desigualdad hasta reformas del Estado que aseguren mejores servicios, más acceso a la justicia, salud o educación–, evidenció del mismo modo que la violencia armada fue sustituida por canales pacíficos, democráticos, para la resolución de disputas políticas, que los acuerdos siguen vigentes como matriz orientadora de políticas públicas transversales al espectro partidario y que los espacios políticos y económicos abiertos por el proceso de paz permitirán continuar un proceso transformador iniciado en ese entonces. El Estado guatemalteco, aunque se beneficie todavía de ayuda internacional, tiene autonomía, recursos y un proyecto propio.

Ya en Haití, más allá de la verificación inmediata de falta de sostenibilidad de la paz por el retorno a la violencia en el 2004, los datos analizados permitieron verificar que, en ausencia de una reflexión y un diálogo amplio, nacional, sobre la construcción del Estado haitiano, el juego partidario entre elites sigue sin apoyarse en proyectos coherentes o estructurales para el país, con un elevadísimo grado de inestabilidad gubernamental y política, y con un Estado particularmente vulnerable a crisis externas como fueron el terremoto del 2010 o el aumento de los precios de los alimentos a nivel mundial, cuando la violencia irrumpió como instrumento político de primer orden.

No solamente la arena política sigue cerrada a una inmensa mayoría de la población, sino que son actores internacionales quienes vienen ocupando sectores amplios de la Administración estatal –de la seguridad a la justicia– sin que tal cosa se haga en torno a un proyecto de predominancia nacional.

La situación en Haití, verificadamente más dramática que Guatemala en los variados aspectos de la vida social, política o económica analizados, levanta así la cuestión de, si en ausencia de una facilitación que permitiera llegar a una solución pacífica para el conflicto, el rol de las Naciones Unidas en Haití generó por sí mismo algunos efectos nefastos.

¿Podría la ONU haber actuado de otra manera de tal forma que el proceso de paz en cada uno de los países hubiera tenido resultados más positivos? Esta cuestión está estrechamente vinculada a la interrogación sobre qué factores conducen a las partes a optar por la paz en detrimento de la violencia armada, contestada fundamentalmente por más acceso a recursos, ya sean políticos, económicos u otros. Las partes suelen abdicar de soluciones violentas cuando les son ofrecidos recursos alternativos: una nueva legitimidad política en un marco democrático, prestigio y mejores relaciones a nivel

internacional que les garanticen nuevas alianzas, la promesa de recursos económicos, ya sea por ayuda internacional o por la potencialidad de nuevas inversiones, etc.

Las Naciones Unidas tienen capacidad para atraer este conjunto de factores a un Estado salido de un conflicto armado por la credibilidad que confiere al proceso y a los actores y por los recursos que la misma organización puede aportar. Esta capacidad otorga un alto grado de influencia a las Naciones Unidas.

En Haití, en el posgolpe de 1991, la forma en que la ONU usó sus recursos no fue eficaz en la labor de atraer a las partes a una solución pacífica. A un proceso de mediación débil le siguieron instrumentos punitivos con un impacto grave en la vida de la población, con las sanciones económicas impuestas, así como una amenaza del uso de la fuerza que desequilibró el poder entre las partes a favor de la más beligerante. No solamente la ONU perdió credibilidad, desperdiciando capacidad de influencia en el proceso, sino que permitió que una de las partes se reorganizara recuperando poder. La opción posterior de la reposición del orden constitucional por la fuerza, en 1994, generó una ficción de estabilidad que realmente no había sido lograda y que años más tarde vendría a ser perturbada por un nuevo golpe de Estado.

En el caso haitiano, demostramos que la actuación de la ONU fue debilitada, por un lado, por la superimposición de la potencia estadounidense, que al sustituirla retiró legitimidad multilateral al proceso, y a la ONU capacidad de actuación; y, por otro, por un conocimiento limitado del conflicto existente, de sus actores, intenciones y dinámicas, así como de las raíces de la violencia, conocimiento que le podría haber permitido entrar en la escena como mediador con capacidad más efectiva de inclinar a las partes a buscar una solución pacífica realmente transformadora. Se limitó, por el contrario, a poner en marcha un modelo de actuación estándar, sin competencia para

auscultar y comprender las auténticas demandas de los haitianos que estaban en el origen del conflicto.

Ya en Guatemala, la ONU experimentó con mucho mayor amplitud la propuesta de Galtung de paz positiva a lo largo de todo el proceso. Su principal debilidad ocurrió ya en el momento posterior al momento simbólico de la firma de los acuerdos. Hemos expuesto que su principal dificultad habría sido un conocimiento frágil de la dinámica política que impidió anticipar la derrota del referéndum de 1999 que transpondría las reformas previstas en los acuerdos a disposiciones constitucionales. Esta debilidad de la ONU permitió así que el momento político determinante del referéndum, a diferencia de lo que había ocurrido en las negociaciones preacuerdos, fuera aprovechado por una de las partes con más recursos políticos y económicos para condicionar la implementación de los acuerdos.

Esta explicación pone de relieve el hecho de que la ONU sí que influyó a través de su actuación las *paces* alcanzadas en Haití y en Guatemala, fenómeno que acentúa la necesidad de reflexionar sobre sus limitaciones.

La posición crítica que nos hace destacar las limitaciones de la ONU en la promoción de paces más sostenibles viene de la percepción de que, por un lado, algunas de esas limitaciones podrían ser mitigadas y, por otro, de que una visión acrítica de estos procesos que no las pondere tiende a mantener una legitimidad incuestionable de actuación que puede generar efectos contraproducentes.

Esta investigación evidenció así dos condiciones particularmente relevantes de la ONU que originan limitaciones en la resolución pacífica de conflictos: su dependencia de los Estados miembros y su modo de funcionamiento operativo, estandarizado.

La dependencia de sus Estados miembros es parte de su naturaleza intrínseca de organización multilateral: compuesta por un mosaico global de intereses y agendas nacionales, la ONU depende exclusivamente de los recursos y contribuciones de cada Estado parte. Esta dependencia, como mínimo, termina condicionando sus prioridades y modo de actuación mismo, generando una presión por resultados positivos rápidos que no siempre respetan los tiempos necesarios para que los procesos políticos de construcción de la paz y del Estado se consoliden. Pero esta dependencia trae todavía más implicaciones a un proceso de esta naturaleza cuando afecta a la multilateralidad de la ONU por la predominancia de algunos miembros sobre otros, dinámica que, entre otros factores, sigue cristalizada por la primacía en su órgano máximo –el Consejo de Seguridad– de cinco miembros permanentes.

La interferencia de uno de estos Estados fue manifiesta en el caso haitiano y condicionó negativamente la eficacia de la ONU en el terreno. Además, la urgencia por obtener resultados interfirió en las negociaciones en Guatemala obligando a la aceleración de la búsqueda de consensos en algunos de los acuerdos.

Aceptar que esta dependencia es fruto de un sistema internacional desigual y competitivo puede ser una lectura válida, pero no debe ser menospreciada al naturalizarla, sino antes defendemos que debe ser considerada como factor determinante en la actuación de la ONU, ya que cuestiona el carácter multilateral en el que asienta su legitimidad. Debe ser tomada en cuenta en términos estratégicos, desde un punto de vista crítico, ya que viene a influenciar los resultados en el terreno.

Cuanto a su modo de funcionamiento operativo, este es fundamentalmente estandarizado, lo que condiciona una actuación más eficaz en el terreno. Hemos demostrado que la dificultad de adaptación de la ONU a cada contexto se ha materializado en un modelo de intervención más rígido que viene siendo impuesto en

perjuicio de favorecer una apropiación y liderazgos nacionales. Este modelo se basa, por facilidad de procedimientos, en una propuesta de paz prescriptiva que es puesta en marcha por un cuerpo de funcionarios internacionales no siempre especializados en el contexto particular de actuación. La asunción de la superioridad de un conocimiento internacional, basada en una supuesta tecnicidad, se superpone a una *expertise* local sobre procesos que más que técnicos son fundamentalmente políticos, restringiendo con frecuencia el entendimiento de la ONU sobre el contexto y/o bloqueando la emancipación de contrapartes locales en momentos definitorios sobre qué paz y qué Estado se va a construir.

Un limitado conocimiento sobre los escenarios de actuación influenciaron negativamente las intervenciones en Haití y en Guatemala, aunque en grados distintos. La intervención de la ONU fue más eficaz donde supo identificar las demandas reales de una amplia mayoría de la población por un acercamiento a las causas primeras del conflicto y donde supo privilegiar soluciones incluyentes de configuración de la paz con procesos más participativos de negociaciones, no exclusivos de las elites y de los aparatos institucionales. Esto permitió que la decisión sobre qué modelo de paz y de Estado se quiso erigir en el posconflicto fuera un producto nacional, vinculado a las causas del conflicto tal como fueron identificadas por franjas más extensas de la población y no por sectores estrictos nacionales o externos que perpetuasen propuestas de paz parciales y excluyentes. Hizo posible asegurar una apropiación nacional más real estableciendo procesos de consulta antes, durante y después del *peacemaking* con extensa implicación de la sociedad civil.

Este procedimiento, no obstante, no siempre se vislumbra y el caso haitiano fue ejemplo revelador. No solamente la ONU hizo una interpretación de las circunstancias preintervención que, por limitado conocimiento, no percibió la necesidad de un proceso

de negociaciones políticas más sustanciales e integradas, sino que recurrió a una serie de mecanismos de gestión de conflictos que, más que demostrar ser poco eficaces, fueron en gran medida desfavorables.

El hecho de que algunas características estructurales de la ONU misma condicionaran negativamente el curso de la construcción de la paz en Haití y en menor medida en Guatemala alertan –como fue propósito nuestro– sobre la necesidad de profundizar en la reflexión acerca de la operatividad de la ONU en el terreno.

Hemos insistido en que uno de los factores adversos que siguen pautando la relación entre la ONU y los Estados en los que interviene es el desequilibrio inmenso entre los recursos de poder de que dispone (político, económico, diplomático) y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas ante las autoridades nacionales. La legitimidad de la ONU y de sus funcionarios reside casi exclusivamente en su rol *ex ante*, basado en su carácter multilateral y en una narrativa basada en valores considerados como universales del respeto por los derechos humanos y la primacía de la democracia, pero no necesariamente en una evaluación objetiva de las ventajas y desventajas de su actuación. En la práctica, esta dinámica viene permitiendo un desempeño fundamentalmente acrítico de la organización, evitando una introspección analítica sobre su contribución en la edificación de nuevos marcos posconflicto.

Esta reflexión nos sugirió algunas ideas que podrían ayudar a disipar las limitaciones de la ONU antes citadas.

- La dependencia persistente de las potencias dominantes podría ser dirimida por una reestructuración de la propia arquitectura de la ONU y un proceso de democratización de sus instituciones por un mayor equilibrio entre la Asamblea general y el Consejo de Seguridad. El mantenimiento de este como órgano decisorio por excelencia hace perdurar la supremacía de sus cinco miembros permanentes en un

marco global que, siendo herencia de un panorama histórico profundamente diferente del sistema internacional, no encuentra hoy validación legítima en la realidad.

- La dificultad de adaptación a cada contexto puede ser superada por el desarrollo de mecanismos de recuperación de un conocimiento y *expertise* local, desde luego por procesos de reclutamiento más flexibles que favorezcan cada situación particular en detrimento de un aparato profesional de carrera.

- La primacía de la apropiación y liderazgo nacionales sobre la superimposición desde fuera y desde arriba no puede ser un parámetro ficticio sino un eje fundamental de la dinámica relacional entre actores internacionales y nacionales. Este puede ser conseguido abarcando universos cada vez más amplios de contrapartes nacionales, no solamente limitados a las elites y a los aparatos institucionales, sino favoreciendo procesos de participación más amplios. Por ejemplo, la identificación de las demandas reales de la población –realmente implicada en los procesos de toma de decisiones– puede ser favorecida a través de mecanismos de *feedback*, también como forma de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de los actores internacionales.

Limitaciones, desafíos y cuestiones abiertas

Como lente de análisis original, esta investigación trató de interpretar las intervenciones para la paz en los dos estudios de caso a través del concepto de paz positiva de Johan Galtung. Esto se presentó como uno de los mayores desafíos de este trabajo, ya que no existe un marco establecido de criterios e indicadores para desarrollar una evaluación de este tipo. Nos arriesgamos a trazar una reflexión que verificase no solamente los resultados, sino también el proceso mismo con el propósito de observar si este había respetado la propuesta transformadora de Galtung.

Al tratar los resultados, hemos encontrado dificultades para definir los indicadores que queríamos acompañar en los dos países que nos permitiesen indagar sobre la evolución de los dos estudios de caso, en términos de ámbito político, escenario económico y sostenibilidad de la paz. Un reto adicional fue encontrar indicadores con datos disponibles antes, durante y después de la intervención internacional. En realidad, los bancos de datos internacionales que tratan estas materias evolucionaron a la par de actuaciones más amplias, por lo que solamente empezaron a estar atentos a estos contornos de paz y desarrollo más amplios a medida que las prácticas en el terreno se iban alterando. El acceso a este tipo de datos también viene siendo más fácil en años recientes por el material disponible en línea. Los países estudiados tampoco tienen información estadística nacional relativamente antigua, lo que dificultó un análisis de datos previo a las intervenciones internacionales. Intentamos superar esta dificultad con la lectura de bibliografía de contenido más histórico, así como con entrevistas que nos permitieron trazar un contexto general de la situación política, económica y social previa a los procesos de paz.

Otro desafío encontrado a lo largo de esta tarea fue la limitada distancia temporal de los procesos analizados, particularmente del caso haitiano, país donde está todavía presente una misión de paz de las Naciones Unidas. La información sobre este caso iba cambiando a lo largo de los años, con factores nuevos condicionando el rol de las Naciones Unidas, pero que vinieron a fortalecer sustancialmente la hipótesis inicial de la investigación. Creemos, sin embargo, que al versar sobre una intervención todavía en curso, esta tesis puede, como hemos ya resaltado, alimentar un debate que puede ser útil todavía a la dinámica en el terreno.

A final, esta investigación buscó fomentar una reflexión crítica sobre las intervenciones de las Naciones Unidas para la paz que de forma alguna se encuentra

cerrada. Con el paso del tiempo, la profundización en esta línea de investigación será más relevante cuanto más permita verificar si la sostenibilidad de los procesos de construcción de la paz en los dos países perdura. Si algunos de los datos trabajados son recientes, la verificación de su evolución en años venideros permitirá que este tipo de investigación se pueda hacer de forma más rigurosa y profunda, favoreciendo una visión más completa de los resultados de las intervenciones de la ONU.

Es ambición nuestra aprovechar esa oportunidad futura para profundizar en análisis de este tipo, considerando que una distancia temporal más amplia permitirá extraer conclusiones más robustas.

Otro eje de trabajo que esta investigación nos sugirió fue la comparación del caso guatemalteco con otro proceso de paz, por ejemplo el de Mozambique, en el que la ONU tuvo un rol relevante al integrar a un colectivo de mediadores exitoso en la promoción de la salida de la guerra civil, pero en el que el distanciamiento operativo de algunos componentes de la propuesta de Galtung pueden estar en el origen de la reciente fragilidad de la sostenibilidad de ese proceso.

Efectivamente, esta reflexión no se encuentra cerrada, siguiendo en curso incluso en las esferas decisorias de la ONU. Queremos creer que esta investigación puede ofrecer más luces sobre el papel de las Naciones Unidas en la resolución de conflictos internos y las ventajas y desventajas que puede aportar a los procesos de construcción de la paz y del Estado que de ahí emergen. Nuestro objetivo fue antes que nada avivar un debate estratégico sobre cómo mejorar su eficacia en el terreno, potenciando sus recursos, que pueden ser profundamente ventajosos.

El acercamiento a una noción de paz más amplia, no estricta a la no guerra, de *paz positiva* trajo cambios tan significativos a la actuación de la ONU que merece la

pena profundizar en los mecanismos de materialización de este concepto, de forma que se consoliden procesos de promoción de paces más sustanciales, más locales, más sostenibles.

Bibliografía

- AGUILERA, Gabriel (2003). *Realizar un imaginario: la paz en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: FLACSO-UNESCO.
- AGUILERA, Gabriel (1996). “El Proceso de Paz en Guatemala: 1987-1996” en *Estudios Internacionales*, vol. 7, n.º 14 (julio-diciembre 1996), pp. 1-19.
- AGUILERA, Gabriel; TORRES-RIVAS, Edelberto (1998). *Desde el autoritarismo a la paz*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- ALDA, Sonia Mejía (2005). “Haití: El intento fallido de construir una democracia sin Estado” en VV. AA., *Crisis Locales y Seguridad Internacional: El caso Haitiano*. Cuadernos de Estrategia (131). Madrid: Ministerio de Defensa.
- ALMQVIST, Jessica (2005). *A Peacebuilding Commission for the United Nations*, Policy Paper-FRIDE, disponible en http://fride.org/download/OTR_ComPazUN_ENG_jun05.pdf, consultada el 30 de noviembre del 2010.
- ALTOLAGUIRRE, Marta (1998). “Alcances y limitaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca” en SIEDER, Rachel (ed.) *Guatemala after the Peace Accords*. Londres: Institute of Latin American Studies (University of London).
- AMIN, Samir; HOUTART, François (eds.) (2003). *Globalización de las resistencias*. Barcelona: Icaria.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2002). *El legado mortal de Guatemala. El pasado impune y las nuevas violaciones de derechos humanos*. Madrid: Los Libros de la Catarata/Editorial Amnistía Internacional.
- ANDERSON, Mary B. (1999). *Do No Harm: How aid can support peace – or war*. Londres: Lynne Rienner Pub.
- ANDERSON, Mary B.; OLSON, Lara (2003). “Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners”, Cambridge, The Collaborative for Development Action, Inc, disponible en <http://www.cdacollaborative.org/media/60894/Confronting-War-Critical-Lessons-for-Peace-Practitioners.pdf>, consultada el 17 de abril del 2015.
- ARAÚJO, Wembley Lucena de; SILVA, Thalita Franciely de Melo (2014). “As contribuições da Teoria da Paz Democrática para a institucionalização das operações de paz onusianas na reconstrução de Estados posconflitos” en *V Seminário Nacional de Sociologia & Política: Desenvolvimento e Mudanças Sociais em Contexto de Crise*, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponible en http://www.humanas.ufpr.br/porta/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24785_1397851164.pdf, consultada el 17 de abril del 2015.
- ARIAS, Enrique Sánchez (2001). *Guatemala y Mozambique Ante el Reto de la Paz. Un análisis comparativo de los procesos de mediación*. Ciudad de Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- ARNSON, Cynthia (1999). *Comparative Peace Processes in Central America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

AZPURU, Dinorah (1999). "Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes" en ARNSON, Cynthia *Comparative Peace Processes in Central America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

AZPURU, Dinorah (coord.) (2005). *Guatemala: Ayuda Internacional a la Democracia en una Sociedad Posconflicto*, Revista *Asies* n.º 2. Ciudad de Guatemala: ASIES.

AZPURU, Dinorah; PIRA, J. P.; SELIGSON, M. A. (2004). *La cultura política de la democracia en Guatemala, 2004*, VI Estudio acerca de la cultura democrática de los guatemaltecos, disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/2004-culturapolitica.pdf>, consultada el 17 de abril del 2015.

AZPURU, Dinorah; PIRA, J. P.; SELIGSON, M. A. (2012). *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, X Estudio de Cultura Democrática de los Guatemaltecos, disponible en http://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/Guatemala_Country_Report_2012_V2_W.pdf, consultada el 17 de abril del 2015.

BALCONI, Julio; KRUIT, Dirk (2004). *Hacia la Reconciliación. Guatemala 1960-1996*. San Salvador: Piedra Santa.

BALLARD, John (1998). *Upholding democracy: The United States Military Campaign in Haiti, 1994-1997*. Westport: Praeger.

BARANYI, Stephen (1995). *The Challenge in Guatemala: Verifying Human Rights, Strengthening National Institutions and Enhancing an Integrated UN Approach to Peace*, Centre for the Study of Global Governance. Londres: London School of Economics.

BARNES, Catherine (2009). *Renegotiating the political settlement in war-to-peace transitions*, London, Conciliation Resources, disponible en http://www.c-r.org/resources/occasional-papers/documents/CR_2Renegotiating_Settlement_20Mar09-2.pdf, consultada el 30 de noviembre del 2014.

BARNETT, M.; FANG, S.; ZUERCHER, C. (2007). "The Peacebuilder's Contract: How External State-Building Reinforces Weak Statehood", ponencia presentada en la 49.^a Convención Anual ISA, San Francisco, disponible en http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Barnett_Zurcher_DRAFT.pdf, consultada el 30 de noviembre del 2014.

BARTHÉLEMY, Gérard (1989). *Le Pays en Dehors*. Puerto Príncipe: Editions Henri Deschamps.

BERCOVITCH, Jacob (1991a). "International Mediation" en *Journal of Peace Research*, vol. 28, n.º 1, 1991, pp. 3-6. Londres: Sage Publications.

BERCOVITCH, Jacob; ANAGNOSON, J. Theodore; WILLE, Donnette (1991b). "Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations" en *Journal of Peace Research*, vol. 28, n.º 1, 1991, pp.7-17. Londres: Sage Publications.

BONINI, Roberto (2007). *Dar una mano a la paz: Crónica de la facilitación de la Comunidad de San Egidio en el proceso de paz de Guatemala (1995-1996)*. Ciudad de Guatemala: Instituto de Cultura Italiana/COPREDEH.

BOOTH, Ken (2007). *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOULDING, Kenneth (1977). "Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung" en *Journal of Peace Research*, vol. XIV, n.º 1. Londres: Sage Publications.

BRAGA DA CRUZ, Manuel (1995). *Teorias Sociológicas: os Fundadores e os Clássicos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

BRANDARIZ, José Angel; PASTOR, Jaime (ed.) (2005). *Guerra global permanente: La nueva cultura de la inseguridad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

BRIGAGÃO, Clóvis (ed.) (2007). *Haiti, o Brasil e a MINUSTAH*, Cadernos GAPConflitos. Brasil: Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais.

BURGERMAN, Susan (2000). "Building Peace by Mandating Reform: United Nations-Mediated Human Rights Agreements in El Salvador and Guatemala" en *Latin American Perspectives*, vol. 27, n.º 3 – Violence, Coercion and Rights in the Americas (Maio), pp. 63-87.

BUSH, Kenneth (1998). "A Measure of Peace: Peace And Conflict Impact Assessment (PCIA) Of Development Projects In Conflict Zones", The Peacebuilding and Reconstruction Program Initiative & The Evaluation Unit. Disponible en http://web.idrc.ca/uploads/user-S/10533919790A_Measure_of_Peace.pdf, consultada el 30 de noviembre del 2014.

BUSS, Terry (2008). *Haiti in the Balance: Why Foreign Aid Has Failed and What We Can Do About It*. Washington: Brookings Institution Press.

CALL, Charles T.; SORENSEN, Gigja (2009). *UN Peace Operations and State-building: a case study of Haiti*, Center on International Cooperation (CIC). Nueva York: New York University.

CARVALHO, Pedro R. M. (2003). *Nações Unidas: um actor na resolução de conflitos*. Lisboa: Universidade Lusíada.

CASTOR, Suzy (2008). *La transición haitiana: entre los peligros y la esperanza*, Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano n.º 7. Buenos Aires: CLACSO-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/castor/castor.pdf>, consultada el 20 de agosto del 2010.

CENTRO DE ESTUDIOS DE GUATEMALA (1994). *La Democracia de las Armas. Gobiernos civiles y poderes militares*. México: Claves Latinoamericanas/CEG.

CHANDLER, David (2004). "The responsibility to protect? Imposing the 'Liberal Peace'" en *International Peacekeeping*, vol. 11, n.º 1 (primavera 2004), pp. 59-81.

CHESTERMAN, Simon (2004). *You, The People. The United Nations Transitional Administration and State-Building*. Oxford: Oxford University Press.

CLAUSEWITZ, Carl von (1942, original 1832). *Da Guerra*. Lisboa: Livros de Bolso Europa América.

COLEMAN, Katharina P. (2007). *International Organisations and Peace enforcement. The politics of international legitimacy*. Nueva York: Cambridge University Press.

COLLIER, Paul (2009). "Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security. A Report for the Secretary-General of the United Nations", enero del 2009, disponible en <http://www.focal.ca/pdf/haiticollier.pdf>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

Conciliation Resources (1997). *ACCORD N° 2 – Negotiating rights: The Guatemalan peace process*, disponible en <http://www.c-r.org/resources/negotiating-rights-guatemala-peace-process>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

CONDE ORELLANA, Manuel (2007). "La fuerza de un anhelo, el resultado de la voluntad", *Seminario Visión de futuro, misión de futuro*. Ciudad de Guatemala: Vicepresidencia de la República de Guatemala.

COSTELLO, Patrick; SANAHUJA, J. A. (1996). *Haití: los desafíos de la reconstrucción*. Madrid: CIP.

COUSENS, Elizabeth; KUMAR, Chetan (ed.) (2001). *Peacebuilding as Politics. Cultivating Peace in Fragile Societies*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

CRAVO, Teresa; PUREZA, José Manuel (2005). "Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz" en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 71, Junho 2005. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

CROCKER, Chester; HAMPSON, Fen Olser; AALL, Pamela (ed.) (2001). *Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict*. Washington: United States Institute of Peace.

DAVID, Charles-Philippe (2000). *La guerre et la paix: Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*. París: Presses de Science Po.

DAYTON, B.; KRIESBERG, L. (eds.) (2009). *Conflict Transformation and Peacebuilding: Moving From Violence to Sustainable Peace*. Nueva York: Routledge.

DOYLE, Michael W. (1983). "Kant, liberal legacies, and foreign affairs. Part 1", *Philosophy & Public Affairs*, vol. 12, n.º 3 (verano de 1983), pp. 205-235. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2265298>, consultada el 30 de noviembre del 2010.

DUFFIELD, Mark (2004). *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

DUFFIELD, Mark (2007). *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press.

DUPUY, Alex (2007). *The Prophet and Power. Jean-Bertrand Aristide, the International Community and Haiti*. Plymouth: Rowman & Littlefield Pub.

Economist Intelligence Unit (2011a). *Country Report: Haiti*, disponible en <http://pt.scribd.com/doc/49855222/EIU-Haiti-Feb-2011>, consultada el 3 de marzo del 2015.

Economist Intelligence Unit (2011b). *Democracy index 2010: Democracy in retreat*, disponible en http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf, consultada el 3 de marzo del 2015.

EIDE, Espen B.; KASPERSEN, A. T.; HIPPEL, Karen von; KENT, Randolph (2005). *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Oslo: NUPI. Disponible en <http://www.nupi.no/content/download/8473/84801/version/4/file/IntegratedMissionsReport.pdf>, consultada el 30 de noviembre del 2010.

EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David Haiti; MALONE, David (ed.) (2004). *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2007). *¿Un DDR para Haití? Análisis de las estrategias de reducción de la violencia armada en el país*, publicado en mayo del 2007, disponible en <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/haiti/informe003.pdf>, consultada el 12 de febrero del 2010.

EVANS, Gareth (2008). "The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come ... and Gone?", ponencia en el David Davies Memorial Institute, University of Aberystwyth, 23 de abril del 2008. Disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2008/the-responsibility-to-protect-an-idea-whose-time-has-come-and-gone.aspx>, consultada el 24 de agosto del 2010.

FALK, Richard (1995). "The Haiti Intervention: A dangerous world order precedent for the United Nations", en *Harvard International Law Journal*, vol. 36, n.º 2 (primavera 1995), pp. 341-358.

FARMER, Paul (1994). *Haití para qué*. Guipúzcoa: Argitaletxe.

FATTON, Robert (Jr.) (1995). "Haiti's Road to Democracy: ambiguities and paradoxes", *Haiti Papers*, n.º 1 (diciembre). The Hopkins-Georgetown Haiti Project.

FATTON, Robert (Jr.) (1999). "The Impairments of Democratization: Haiti in Comparative Perspective", en *Comparative Politics*, vol. 31, n.º 2 (enero), pp. 209-229.

FERNÁNDEZ, Marco Antonio Gravito (2003). *Violencia política e inhibición social. Estudio psicosocial de la realidad guatemalteca*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.

FIGUEROA, Celso (2005). *Guatemala*. Madrid: Lunweg Editores/Artemis Edinter.

FISAS, Vicenç (2004a). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria.

FISAS, Vicenç (2004b). *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós.

FUNCEDE (2004). *Comportamiento electoral municipal en Guatemala*, Serie Estudios n.º 17. Ciudad de Guatemala: FUNCEDE.

FUNDACIÓN GUILLERMO TORIELLO (2006). *La Incorporación de la Guerrilla Guatemalteca a la Legalidad*. Ciudad de Guatemala: Serviprensa.

GALTUNG, Johan (1964). "An Editorial" en *Journal of Peace Research*, vol. 1, n.º 1, pp. 1-4. Londres: Sage Publications.

GALTUNG, Johan (1969). "Violence, Peace and Peace Research" en *Journal of Peace Research*, vol. 6, n.º 3, pp. 167-191. Londres: Sage Publications.

GALTUNG, Johan (1985). "Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses" en *Journal of Peace Research*, vol. 22, n.º 2. Londres: Sage Publications.

GALTUNG, Johan (1990). "Cultural violence" en *Journal of Peace Research*, vol. 27, n.º 3. Londres: Sage Publications.

GALTUNG, Johan (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika-Lumo: Gernika Gogoratuz.

GASPARD, Fritzner (2008). *Haïti: ajustement structurel et problèmes politiques*. París: L'Harmattan.

GAUTHIER, Amélie (2008). *Haiti: voices of the actors, a research project on the UN mission*, Informe de FRIDE, Madrid, disponible en <http://www.fride.org/publication/361/haiti:-voices-of-the-actors,-a-research-project-on-the-un-mission>, consultada el 2 de junio del 2010.

GAUTHIER, Amélie; MOITA, Madalena (2011). "External Shocks to fragile states: Building resilience in Haiti" en HEINE; THOMPSON (ed.) *Fixing Haiti. MINUSTAH and Beyond*. Nueva York: UN University Press.

GILLES, Alain (2008). *État, conflit et violence en Haïti: un étude dans la région de l'Artibonite*. Puerto Príncipe: CEDCS.

GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut (eds.) (2006). *Global Civil Society 2005/2006*, Londres: Sage Publications.

GOULDING, Marrack (2002). *Peacemonger*. Londres: John Murray.

GUERRA-BORGES, Alfredo (2006). *Guatemala: 60 años de historia económica*. Ciudad de Guatemala: PNUD.

GUTIÉRREZ, Edgar (1998). "El problema de la desmilitarización en la Guatemala del post-conflicto armado" en SIEDER, Rachel (ed.). *Guatemala after the Peace Accords*. Londres: Institute of Latin American Studies (University of London).

HAGMAN, Lotta (2002). *Lessons Learned: Peacebuilding in Haiti*, IPA Seminar Report, International Peace Academy, Nueva York, disponible en www.ipacademy.org/PDF_Reports/LESSONS_LEARNED.pdf, consultada el 22 de febrero del 2006.

HALLWARD, Peter (2007). *Damming the flood. Haiti, Aristide and the Politics of Containment*. Londres: Verso.

HAMPSON, Fen Olser (2004). "Can the UN still mediate?" en PRICE, Richard M.; ZACHER, Mark W. (2004) *The United Nations and Global Security*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

HARTO DE VERA, Fernando (1991). *Los procesos de paz en América Central 1979-1991*. Madrid: Departamento de Historia del Pensamiento y los Movimientos Sociales y Políticos I-Universidad Complutense de Madrid.

HARTO DE VERA, Fernando (2004). *Investigación para la paz y resolución de conflictos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

HEINE, Jorge; THOMPSON, Andrew S. (ed.) (2011). *Fixing Haiti. MINUSTAH and Beyond*. Nueva York: UN University Press.

HERNÁNDEZ PICO, Juan (2005). *Terminar la guerra, traicionar la paz: Guatemala en las presidencias de la paz: Arzú y Portillo*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.

HIPPEL, Karin von (2000). *Democracy by Force. US Military Intervention in the Post-Cold War World*. Cambridge: Cambridge University Press.

HOFFMAN, Stanley (1996). "In Defense of Mother Teresa: morality in Foreign Policy" en *Foreign Affairs*, vol. 75, n. 2, marzo/abril 1996.

HOLIDAY, David (2000). "Guatemala's Precarious Peace" en *Current History*, vol. 99, n.º 634, (febrero), pp. 78-84.

HURBON, Laënnec (2001). *Pour une sociologie d'Haïti au XXI^e siècle. La démocratie introuvable*. París: Karthala.

IFES/VOV (2005). *La violence organisée et ses conséquences auprès des victimes et auprès de la communauté*, Projet d'Assistance aux Victimes de Violence Organisée, USAID. Puerto Príncipe: H. Deschamps.

Informe del secretario general A/55/977, de 1 junio 2001, *Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, disponible en <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/ROL%20A55%20977.pdf>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

INSTITUTO INTERUNIVERSITARIO DE IBEROAMÉRICA (2005). *Perfil de Gobernabilidad de Guatemala*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (2001). *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, disponible en <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>, consultada el 25 de marzo del 2007.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *A New Chance for Haiti*, Latin America/Caribbean Report n.º 10, del 31 de noviembre del 2004, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/010-a-new-chance-for-haiti.aspx>, consultada en el 17 de abril del 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Haiti's Transition: Hanging in the Balance*, Latin America and Caribbean Briefing n.º 7, del 8 de febrero del 2005, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/b007-haitis-transition-hanging-in-the-balance.aspx>, consultada el 17 de abril del 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Spoiling Security in Haiti*, Latin America/Caribbean Report n.º 13, del 31 de marzo del 2005, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/013-spoiling-security-in-haiti.aspx>, consultada el 17 de abril del 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Consolidating Stability in Haiti*, Latin America/Caribbean Report n.º 21, del 18 de julio del 2007, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/021-consolidating-stability-in-haiti.aspx>, consultada el 17 de abril del 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Haiti 2009: Stability at Risk*, Latin America/Caribbean Briefing n.º 19, del 3 de marzo del 2009, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/019-haiti-2009-stability-at-risk.aspx>, consultada el 17 de abril del 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Haiti: The Stakes of the Post-Quake Elections*, Latin America/Caribbean Report n.º 35, del 31 de marzo del 2010, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/035-haiti-the-stakes-of-the-post-quake-elections.aspx>, consultada el 17 de abril del 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Haiti: Stabilization and Reconstruction after the Quake*, Latin America/Caribbean Report n.º 32, del 27 de octubre del 2010, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/032-haiti-stabilisation-and-reconstruction-after-the-quake.aspx>, consultado el 17 de abril del 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Towards a Post MINUSTAH Haiti: an effective transition*, Latin America/Caribbean Report n.º 44, del 2 de agosto del 2012, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/044-towards-a-post-minustah-haiti-making-an-effective-transition.aspx>, consultada el 17 de abril del 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Governing Haiti: Time for National Consensus*, Latin America/Caribbean Report n.º 46, del 4 de febrero del 2013, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2013/latam/governing-haiti-time-for-national-consensus.aspx>, consultada el 17 de abril del 2015.

IZQUIERDO, Bernardo García (2002). *Una nueva oportunidad para la prevención de conflictos. Análisis comparativo de las políticas de Estados Unidos y de la Unión Europea sobre la prevención de conflictos violentos*, Cuaderno Deusto de Derechos Humanos, n.º 20. Bilbao: Universidad de Deusto.

JAKOBSEN, Peter Viggo (2002). *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War. A Challenge for Theory and Practice*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

JEONG, Ho-Won (2005). *Peacebuilding in postconflict societies: strategy and process*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

JONAS, Susanne (1996). "Between two Worlds: the UN in Guatemala", *Conference on Peacemaking and Democratization in the Hemisphere: Multilateral Approaches*, North-South Center, University of Miami.

JONAS, Susanne (2000a). *Of Centaurs and Doves. Guatemala's Peace Process*. Boulder: Westview Press.

JONAS, Susanne; (2000b). "Democratization through Peace: The Difficult Case of Guatemala" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, n.º 4-Special Issue: Globalization and Democratization in Guatemala (invierno), pp. 9-38.

KALDOR, Mary (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores.

KALDOR, Mary (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets Editores.

KANT, Immanuel (1988, original 1796). *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70.

KEMP, Graham; FRY, Douglas P. (2004). *Keeping the peace: Conflict resolution and Peaceful Societies around the world*. Londres: Routledge.

KHOURI-PADOVA, Lama (2004). *Haiti – Lessons Learned*, Peacekeeping Best Practices Unit Discussion Paper, en www.un.org.

KRAUSE, K.; JÜTERSONKE, O. (2005). "Peace, security and development in post-conflict environments" en *Security dialogue*, 36 (4), 447/462.

KRUIJT, Dirk (2001). "Post-War and Post-Electoral Guatemala: The 'Cohabitation'-Formula of Portillo and Rios Montt" en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n.º 70 (abril), pp. 99-103.

KUMAR, Chetan (1998). *Building peace in Haiti (IPA Occasional Paper)*, International Peace Academy. Londres: Lynne Rienner Publishers.

KUMAR, Chetan (1999). "Sustainable peace as Sustainable Democracy: The experience of Haiti" en *Internacional Politics and Society*, vol. 4, 1999, Friedrich Ebert Stiftung, disponible en http://www.fes.de/ipg/ipg4_99/ARTKUMAR.PDF, consultada el 30 de noviembre del 2014.

KUMAR, Chetan; LODGE, Sara (2002). *Sustainable Peace Through Democratization: The Experiences of Haiti and Guatemala*, IPA Policy Paper. Nueva York: International Peace Academy.

LANGLAIS, Daniel P. (2005). *The OAS and the 2004 Haiti Crisis*, Monography, Inter-American Defense College-Department of Studies, disponible en <http://library.jid.org/en/mono44/langlais.pdf>, consultada el 8 de septiembre del 2007.

LANZ, D.; WÄHLISCH, Martin; KIRCHHOFF, Lars; SIEGFRIED, Matthias (2008). *Evaluating Peace Mediation*, Initiative for Peacebuilding, disponible en http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Evaluating_Peace_mediation.pdf, consultada el 30 de noviembre del 2010.

LEDERACH, John Paul (2000). *El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

LEDERACH, John Paul; WEHR, Paul (1991). "Mediating Conflicts in Central America" en *Journal of Peace Research*, vol. 28, n.º 1-Special Issue on International Mediation (febrero), pp. 85-98.

MAGUIRE, Robert et al. (1996). *Haiti Held Hostage: International Responses to the Quest for Nationhood 1986-1996*, Occasional Paper #23. Providence: Institute for International Studies.

MANDELBAUM, Michael (1996). "Foreign Policy as Social Work" en *Foreign Affairs*, vol. 75, n.º 1, enero/febrero 1996, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/51618/michael-mandelbaum/foreign-policy-as-social-work>, consultada el 21 de abril del 2015.

MARES, David R. (1997). *Latin American Perspectives on the Causes, Prevention and Resolution of Deadly Intra and Interstate Conflicts, 1982-1996*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, disponible en <http://pages.ucsd.edu/~dmares/Carnegie.htm>, consultada el 30 de noviembre del 2010.

MARTI I PUIG, Salvador (2004). *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

MARTI I PUIG, Salvador; SANAHUJA, Josep M. (2004). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

MARTIN, Curtis, (1997). "President Clinton's Haiti Dilemma" en *Case Studies in International Affairs*, Institute for the Study of Diplomacy, School of Foreign Service, Georgetown University.

Mc CLEARLY, Rachel (1997). "Guatemala's Postwar Prospects" en *Journal of Democracy*, vol. 8, n.º 2 (abril). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

McDOUGALL, Barbara, (2001). "Haiti: Canada's Role in the OAS" en CROCKER, HAMPSON y AALL (ed.) *Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World*. Washington: United States Institute of Peace.

MINUGUA (10 julio 2002). *Seventh report of the United Nations Verification Mission in Guatemala*, United Nations Verification Mission in Guatemala, (A/56/1003), disponible en http://en.wikisource.org/wiki/MINUGUA_-_Seventh_report, consultada el 30 de noviembre del 2014.

MINUGUA (14 septiembre 2000). *MINUGUA: Renewal of mandate report*, United Nations Verification Mission in Guatemala (A/55/389), disponible en [http://en.wikisource.org/wiki/MINUGUA_-_Renewal_of_mandate_report_\(A/55/389\)](http://en.wikisource.org/wiki/MINUGUA_-_Renewal_of_mandate_report_(A/55/389)), consultada el 30 de noviembre del 2014.

MINUGUA (30 agosto 2004). *Ninth report of the United Nations Verification Mission in Guatemala*, United Nations Verification Mission in Guatemala, (A/59/307), disponible en http://en.wikisource.org/wiki/MINUGUA_-_Ninth_report, consultada el 30 de noviembre del 2014.

MINUGUA (18 marzo 2005). *Final report on the activities of the United Nations Verification Mission in Guatemala*, United Nations Verification Mission in Guatemala, (A/59/746), disponible en http://en.wikisource.org/wiki/MINUGUA_-_Final_report, consultada el 30 de noviembre del 2014.

MOBEKK, Eirin (2001). "Enforcement of Democracy in Haiti" en *Democratization*, vol. 8, n.º 3, otoño, pp. 173-188.

MOITA, Madalena (2003a). "Prevenção de conflitos: as políticas da ONU" en VV. AA., *Janus 2004-Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa: Público/UAL.

MOITA, Madalena; ZUPPI, Matteo (2003b). "A Comunidade de Sant'Egídio em Moçambique" en VV. AA., *Janus 2004-Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa: Público/UAL.

MONTOBBIO, Manuel (1997). "Guatemala, en el camino de la paz" en *Política Exterior*, vol. XI, n.º 58 (julio/agosto), pp. 99-115.

MORLEY, Morris; MCGILLION, Chris (1997). "'Disobedient' Generals and the Politics of Redemocratization: The Clinton Administration and Haiti" en *Political Science Quarterly*, vol. 12, n.º 3, otoño 1997, pp. 363-384.

NACIONES UNIDAS (1996). *Les Nations Unies en Haïti: 1990-1996*, Departamento de Información (United Nations Blue Books series, 11). Nueva York: Naciones Unidas.

NELSON, Diane M. (2009). *Reckoning: The ends of war in Guatemala*. London: Duke University Press.

NEWMAN, Edward; RICHMOND, Oliver (2001). *The United Nations and Human Security*. Nueva York: Palgrave.

NORDQUIST, Kjell-Ake (1995). "Tres formas de mediación y cuándo usarlas" en *Estudios Internacionales*, vol. 6, n.º 12 (julio-diciembre), pp. 92-104, IRIPAZ.

NUILA, Héctor Alfredo (2007). "Ensayo sobre la participación de la URNG en el proceso de paz", *Seminario Visión de futuro, misión de futuro*. Ciudad de Guatemala: Vicepresidencia de la República de Guatemala.

OCDE (2008). *Guidance on Evaluating Conflict prevention and Peacebuilding activities*, DAC, disponible en <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39774573.pdf>, consultada el 30 de noviembre del 2010.

OHLSON Thomas; SÖDERBERG, Mimmi (2002). "From Intra-State War to Democratic Peace in Weak States", *Uppsala Peace Research Papers* n.º 5, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala Universitet, disponible en http://pcr.uu.se/digitalAssets/18/18593_UPRP_No_5.pdf, consultada el 2 de junio del 2006.

OSORIO, Tamara; AGUIRRE, Mariano (coord.) (2000). *Después de la guerra. Un manual de reconstrucción posbélica*. Barcelona: Icaria.

PADILLA, Luis Alberto (1995a). "La Negociación bajo el signo de las Mediaciones Interna y Externa" en *Estudios Internacionales*, vol. 6, n.º 11 (enero-junio), pp. 30-60, IRIPAZ.

PADILLA, Luis Alberto (1995b). "The United Nations and Conflict Resolution in Central America: Peace Making and Peace Building in Internal Armed Conflict" en *Estudios Internacionales*, vol. 6, n.º 12 (julio-diciembre), pp. 92-104, IRIPAZ.

PADILLA, Luis Alberto (1996). "Las nuevas relaciones cívico-militares en el marco del proceso de paz de Guatemala" en *Estudios Internacionales*, vol. 7, n.º 14 (julio-diciembre), pp. 27-41, IRIPAZ.

PADILLA, Luis Alberto (1997). "Peace Making and Conflict Transformation in Guatemala" en *Estudios Internacionales*, vol. 8, n.º 15 (enero-junio), pp. 82-108, IRIPAZ.

PADILLA, Luis Alberto (2001). *Prevention Successes and Failures: Peace-making and Conflict Transformation in Guatemala*, Conflict Early Warning Systems (CEWS), disponible en <http://www.usc.edu/dept/LAS/ir/cis/cews/database/Guatemala/guatemala.doc>, consultada el 30 de noviembre del 2010.

PARIS, R., SISK, T. (2009). *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of Postwar Peace Operations*. Nueva York: Routledge.

PARIS, Roland (2002). "Peacebuilding in Central America: Reproducing the Sources of Conflict?" en *International Peacekeeping*, vol. 9, n.º 4 (invierno), pp. 39-68.

PARIS, Roland; SISK, Timothy D. (2007). *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*, International Peace Academy, disponible en <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/IPA.pdf>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

PÁSARA, Luis (2001). "The Guatemalan Peace Process: The Accords and Their Accomplishments", *Kroc Institute Occasional Paper* n.º 21, disponible en http://kroc.nd.edu/ocpapers/op_21_3.PDF, consultada el 2 de junio del 2006.

PÁSARA, Luis (2003). *Paz, ilusión y cambio en Guatemala. El proceso de paz, sus actores, logros y límites*. Ciudad de Guatemala: Fundación Soros e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar.

PASTOR, Robert (2001). "More and Less Than it Seemed. The Carter-Nunn-Powell Mediation in Haiti", 1994 en CROCKER, HAMPSON y AALL (ed.) *Herding Cats. Multiparty in a Complex World*. Washington: United States Institute of Peace.

PECENY, Mark; STANLEY, William (2001). "Liberal Social Reconstruction and the Resolution of Civil Wars in Central America" en *International Organization*, vol. 55, n.º 1 (invierno), pp. 149-182.

PEOU, Sorpong (2002). "The UN, Peacekeeping and Collective Human Security: From an *Agenda for Peace* to the Brahimi Report" en NEWMAN, Edward; SCHNABEL, Albrecht (ed.) *Recovering from civil conflict: reconciliation, peace and development*. Londres: Frank Cass Pub.

PERAL, Luis (2004). *Acción del Consejo de Seguridad en Haití: fortalecimiento de la democracia y contención del flujo de refugiados*, FRIDE, Madrid, disponible en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=294>, consultada el 8 de marzo del 2010.

PERITO, Robert (2007). *Haiti: Hope for the future*, United States Institute of Peace Special Report, disponible en <http://www.usip.org/files/resources/sr188.pdf>, consultada el 30 de noviembre del 2014.

PERUSE, Roland (1995). *Haitian Democracy Restored, 1991-1995*. Lanham: University Press of America.

PEZZULLO, Ralph (2006). *Plunging into Haiti. Clinton, Aristide and the defeat of Diplomacy*. Jackson: University Press of Mississippi.

PIERRE, Luc-Joseph (1997). *Haïti: les origines du chaos*. Puerto Príncipe: Henri Deschamps.

PIRIS, Alberto (2000). "Bases de la rehabilitación posbélica" en OSORIO, Tamara; AGUIRRE, Mariano (coord.) *Después de la guerra. Un manual de reconstrucción posbélica*. Barcelona: Icaria.

PNUD (2003). *Human Development Report-Guatemala: Towards a National Agreement on Human Development*, disponible en <http://hdr.undp.org/en/content/towards-national-agreement-human-development>, consultada el 30 de noviembre del 2010.

PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar.

PNUD (2005). *Relatório de Desenvolvimento Humano: Cooperação Internacional Numa Encruzilhada*, disponible en http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais, consultada el 30 de noviembre del 2010.

POLMAN, Linda (2004). *De brazos cruzados. El fracaso de la ONU en los conflictos internacionales*. Barcelona: Editorial Debate.

PORRAS CASTEJÓN, Gustavo (2007). "Lecciones y experiencias de la negociación para la paz", *Seminario Visión de futuro, misión de futuro*. Ciudad de Guatemala: Vicepresidencia de la República de Guatemala.

PORRAS CASTEJÓN, Gustavo (2008). *Guatemala: Diez años después de los acuerdos de paz firme y duradera*. Washington: Diálogo Interamericano.

PRETI, Alessandro (2002). "Guatemala: Violence in Peacetime-A Critical Analysis of the Armed Conflict and the Peace Process" en *Disasters*, vol. 26, n.º 2, pp. 99-119.

REDING, Andrew (2004). *World Policy Report: Democracy and Human Rights in Haiti*, World Policy Institute. Nueva York: New York University.

REGAN, Patrick (1996). "Conditions of Successful Third-Party Intervention in Intrastate Conflicts" en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, n.º 2 (junio), pp. 336-359.

- REY MARCOS, Francisco; CURREA-LUGO, Víctor (2002). *El debate humanitario*. Barcelona: Icaria.
- REY VICH, Carlos, (2005). “MINUSTAH. Actores, organización y objetivos” en VV. AA. *Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso haitiano*. Cuadernos de Estrategia (131). Madrid: Ministerio de Defensa.
- REYCHLER, L.; RENCKENS, S.; COPPENS, K.; MANARAS, N. (2008). *A Codebook for Evaluating Peace Agreements*, Cahiers of the Center for Peace Research and Strategic Studies (CPRS), 86. Disponible en http://www.diplomaticthinking.com/diplomaticthinking/wp-content/uploads/2012/11/Cahier83_codebook.pdf, consultada el 30 de noviembre del 2010.
- RICHMOND, Oliver (2002). *Maintaining Order, Making Peace*. Nueva York: Plagrove.
- RICHMOND, Oliver (2005). *The Transformation of Peace*. Nueva York: Plagrove.
- RICHMOND, Oliver (2011). *A Post-Liberal Peace*. Nueva York: Routledge.
- RICO-BERNABÉ, Raquel (2004). *El mantenimiento de la paz ante los retos de las nuevas guerras*. Barcelona: Icaria.
- ROC, Nancy (2005). *Haïti 2004: Un Bicentenaire Amer*, Les Grands Dossiers de Metropolis para Nancy Roc. Puerto Príncipe: Fokal.
- ROLDÁN, Concha; AUSÍN, Txetsu; MATE, Reyes (ed.) (2004). *Guerra y paz en nombre de la política*. Madrid: Calamar Ediciones.
- ROMEVA i RUEDA, Raül (2003). *Guerra, posguerra y paz. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o postacuerdo*. Barcelona: Icaria.
- ROSADA-GRANADOS, Héctor (2007). “El lado oculto de las negociaciones de paz. Transición de la guerra a la paz en Guatemala (junio 1993-enero 1996)”, *Seminario Visión de futuro, misión de futuro*. Ciudad de Guatemala: Vicepresidencia de la República de Guatemala.
- ROSADA-GRANADOS, Héctor (1996). “El Impacto de las Negociaciones de Paz en Guatemala” en *Estudios Internacionales*, vol. 7, n.º 14 (julio-diciembre), pp. 20-26, IRIPAZ.
- ROTBERG, Robert I. (1996). “Clinton was right”, en *Foreign Policy*, Issue 102, primavera 1996, pp. 135-142.
- ROTBERG, Robert I. (2003). *Haiti's Turmoil: Politics and Policy under Aristide and Clinton*. Cambridge: World Peace Foundation.
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar (2004). *La historia de la intervención humanitaria*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- SÁENZ DE TEJADA, Ricardo (2007). *Revolucionarios en tiempos de paz. Rompimientos y recomposición en las izquierdas de Guatemala y El Salvador*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- SAMBANIS, Nicholas (2004). “What Is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition” en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, n.º 6, pp. 814-858. Londres: Sage Publications.
- SARTI, Carlos Alberto; AGUILAR, Isabel (2006). *La conflictividad guatemalteca y su abordaje constructivo*. Ciudad de Guatemala: Fundación Propaz.

SCHIRMER, Jennifer (1998). "Prospects for Compliance: The Guatemalan Military and the Peace Accords" en SIEDER, Rachel (ed.) *Guatemala after the Peace Accords*. Londres: Institute of Latin American Studies (University of London).

SCHLICHTE Klaus; VEIT, Alex (2007). *Coupled Arenas: Why state-building is so difficult*, Junior Research Group, "Micropolitics of Armed Groups" Paper n.º 3/2007, Humbolt University, disponible en <http://www.iniis.uni-bremen.de/veroeffentlichungen/?publ=1664&page=1>, consultada el 17 de abril del 2015.

SECRETARÍA DE LA PAZ DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2006). *Informe: Situación actual del cumplimiento de los acuerdos de paz (Enfoque temático)*. Ciudad de Guatemala: Gobierno de la República de Guatemala.

SENDING, Ole Jacob, (2009). *Why Peacebuilders are "Blind" and "Arrogant" and What to do about it*, Policy Brief, NUPI, marzo del 2009, disponible en <http://english.nupi.no/content/download/10123/102058/file/PB-03-09-Sending.pdf>, consultada el 30 de noviembre del 2010.

SHAMSIE, Yasmine (2004). "Building 'low intensity' democracy in Haiti: the OAS contribution" en *Third World Quarterly*, vol. 25, n.º 6, pp. 1097-1115.

SHAMSIE, Yasmine; THOMPSON, Andrew (ed.) (2006). *Haiti: Hope for a fragile state*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.

SIEDER, Rachel (ed.) (1998). *Guatemala after the Peace Accords*. Londres: Institute of Latin American Studies (University of London).

SIEDER, Rachel; THOMAS, Megan; VICKERS, George; SPENCE, Jack (2002). *Who Governs? Guatemala Five Years after the Peace Accords*. Cambridge: Hemisphere Initiatives.

SINCHAR, Gonzalo (2004). *Acompañando Guatemala: Diario de un observador de derechos humanos*. Madrid: Sepha.

SKIDELSKY, Robert; MORTIMER, Edward (2000). "Economic Sanctions as a Means to International Health" en *Preventive Diplomacy: stopping wars before they start*, pp. 143-161. Londres: Routledge.

SOBRADO, Carlos; NEWMAN, John (2009). *Informe Guatemala: Evaluación de la pobreza*, Informe n.º 43920 del Banco Mundial de 18 de marzo del 2009, disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2009/03/10792680/guatemala-poverty-assessment-good-performance-low-levels-guatemala-evaluacion-de-la-pobreza-buen-desempeno-bajo-nivel>, consultada el 17 de enero del 2015.

SPENCE, Jack et al. (1998). *Promise and Reality: Implementation of the Guatemalan Peace Accords*. Cambridge: Hemisphere Initiatives.

SPENCE, Jack (2004). *War and Peace in Central America: Comparing Transitions Toward Democracy and Social Equality in Guatemala, El Salvador and Nicaragua*, Hemisphere Initiatives, disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/hemisphereinitiatives/hemsreports.htm>, consultada el 17 de abril del 2015.

STANLEY, William; HOLLIDAY, David (2002). "Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala" en STEDMAN, S. J.; ROTCHILD, Donald; COUSSENS, Elizabeth *Ending Civil Conflicts. The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner Pub., Boulder, pp. 421-462.

STAVE, Svein Erik (2011). *Measuring peacebuilding: challenges, tools, actions*, NOREF Policy Briefing, NOREF, Oslo, disponible en <http://www.peacebuilding.no/Themes/Peace-processes-and-mediation/publications/Measuring-peacebuilding-challenges-tools-actions>, consultada el 15 de mayo del 2013.

STEDMAN, Stephen John (1997). "Spoilers Problems in Peace Processes" en *International Security*, n.º 22 (2), pp.5-53.

STEDMAN, S. J.; ROTCHILD, Donald; COUSENS, Elizabeth (2002). *Ending Civil Conflicts. The Implementation of Peace Agreements*. Boulder: Lynne Rienner Pub.

STOTZKY, Irwin (1997). *Silencing the guns in Haiti: the promise of deliberative democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

SUHRKE, A.; WIMPELMANN, T. (2007). *Peace Processes and Statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway. Disponible en <http://www.cmi.no/publications/publication/?2689=peace-processes-and-statebuilding>, consultada el 30 de noviembre del 2010.

SWEENEY, John (1996). "Stuck in Haiti" en *Foreign Policy*, Issue 102, primavera 1996, pp. 143-151.

TALENTINO, Andrea Kathryn (2005). *Military Intervention after the Cold War. The Evolution of Theory and Practice*. Ohio: Ohio University Press.

THAKUR, Ramesh (2006). *The United Nations, Peace and Security: From collective security to the responsibility to Protect*. Nueva York: Cambridge University Press.

TORRES-RIVAS, Edelberto; GONZÁLEZ, Secundino; BONEO, Horacio; LEHOUCQ, Fabrice; WALL, David (2001). *Construyendo la democracia electoral en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.

TOUVAL, Saadia (1994). "Why the U.N. Fails" en *Foreign Affairs*, vol. 73, n.º 5 (septiembre/octubre. 1994), pp. 44-57.

TOUVAL, Saadia; ZARTMAN, I. William (2001). "International Mediation in the Post-Cold War Era" en CROCKER, Chester; Hampson, Fen Olser; AALL, Pamela (ed.) *Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict*. Washington: United States Institute of Peace.

UNITED NATIONS (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305, consultada el 30 de noviembre del 2010.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE SPECIAL ENVOY FOR HAITI (2011). *Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake*, disponible en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf, consultada el 30 de noviembre del 2010.

URGELL GARCÍA, Jordi; VILLELLAS ARIÑO, María (2005). *Haití: ¿Ahora o Nunca? Informe sobre la situación y los retos del país. Misión exploratoria*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.

URGELL GARCÍA, Jordi (2004). "Implementación de los acuerdos de paz en el Ixcán" en MARTÍ I PUIG, Salvador; SANAHUJA, Josep M. *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- VERNER, Dorte; EGSET, Willy (2007). *Social Resilience and State Fragility in Haiti*. Washington: The World Bank.
- VV. AA. (1991). *The 1990 General Elections in Haiti*, International Delegation Report, Council of Freely-Elected Heads of Government/ National Democratic Institute for International Affairs, disponible en <http://www.accessdemocracy.org/>, consultada el 8 de marzo del 2010.
- VV. AA. (1996). *Administration of William J. Clinton, 1994, Book 2*, Public Papers of the Presidents of the United States. Washington: United States Government Printing Office.
- VV. AA. (2001a). *Berghof Handbook for Conflict Transformation*. Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- VV. AA. (2001b). *Janus 2002-Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa: Público/UAL.
- VV. AA. (2002). *Janus 2003-Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa: Público/UAL.
- VV. AA. (2003). “Gobernabilidad Democrática, Concertación y Acuerdos de paz”, *Seminario Permanente sobre el rol de los partidos políticos*. Ciudad de Guatemala: ASIES.
- VV. AA. (2005a). *Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso haitiano*. Cuadernos de Estrategia (131). Madrid: Ministerio de Defensa.
- VV. AA. (2005b). *La Comunidad de San Egidio y el proceso de paz en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: FLACSO-UNESCO.
- WALLENSTEIN, Peter; SOLLENBERG, Margareta (2001). “Armed Conflicts 1989-2000” en *Journal of Peace Research*, vol. 38, n.º 5, pp. 629-644. Londres: Sage Publications.
- WEART, Spencer (1998). *Never at war: Why democracies will not fight one another*. New Haven: Yale University Press.
- WESLEY, Michael (1997). *Casualties of the New World Order: the causes of failure of UN missions to civil wars*. Londres: Macmillan Press.
- Whitfield, Teresa (1999). “The Role of the United Nations in El Salvador y Guatemala: a Preliminary Comparison” en ARNSON, Cynthia *Comparative Peace Processes in Central America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- WIBERG, Hakan (2005). “Investigação para a Paz: Passado, presente e futuro” en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 71, junio 2005. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- WILSON, Richard (1998). “The Politics of Remembering and Forgetting in Guatemala” en SIEDER, Rachel (ed.) *Guatemala after the Peace Accords*. Londres: Institute of Latin American Studies (University of London).
- WOODHOUSE, Tom; RAMSBOTHAM, Oliver (ed.) (2000). *Peacekeeping and Conflict Resolution*. Londres: Frank Cass Publishers.
- ZAMORA, Rubén et al. (2002). “A cinco años de la firma de paz en Guatemala: un balance crítico” en *Debate*, n.º 51. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- ZARTMAN, William (1985). *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*. Nueva York: Oxford University Press.

ZARTMAN, William (2005). *Cowardly Lions. Missed Opportunities to Prevent Deadly Conflict and State Collapse*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Anexos

Anexo 1. Listado de entrevistados en Guatemala

Sociedad civil, partidos políticos	
Daniel Pascual	CUC – Comité de Unidad Campesina
Cesar Dávila	COINDE – Consejo de Instituciones de Desarrollo
Diego de León	Fundación Myrna Mack
Orlando Blanco	CIIDH – Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos
Sandra Morán	Sector Mujeres
Edda Silva	FLACSO – Área de estudios sociopolíticos
Luis Mack	FLACSO – Coordinador del Área de Investigación Sociopolítica
María Alejandra Erazo	FLACSO – Área de estudios sociopolíticos
Paola Ortiz	FLACSO – Área de estudios sociopolíticos
Henry Morales	Consultor Desarrollo OCDE, activista derechos indígenas
Simona Yagenova	FLACSO (Área de movimientos sociales) (miembro de la URNG)
Sandino Asturias	CEG – Centro de Estudios de Guatemala (hijo de Rodrigo Asturias)
Isabel Aguilar	Fundación PROPAZ
Gabriel Aguilera Peralta	ex-FLACSO
Alberto Samayoa	URNG
Actores del proceso de paz	
Miguel Ángel Sandoval	Ex-URNG
Raquel Zelaya	ASIES (negociadora durante el gobierno de Arzú)

Héctor Rosada Granados	Negociador 1993-1995
Gobierno	
Braulio Velásquez	SCEP – Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
Jorge Ruano Estrada	SEPAZ (Subsecretario de la Paz)
Miguel de León Ceto	CNAP – Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
Rafael Díaz	SEGEPLAN – Secretaría de Planificación y Programación
Naciones Unidas	
Edelberto Torres-Rivas	PNUD – Asesor del Informe Nacional de Desarrollo Humano (Académico)
Beat Rohr	PNUD – Representante Residente del PNUD Guatemala
Ana Garita	PNUD – Asesora
Catarina Soberanis	PNUD (Exsecretaria de la Paz durante el gobierno del presidente Portillo)
Margarita Cruz	Ex-MINUGUA
Otras instituciones / representantes internacionales	
Diego González Marín	Comisión Europea, agregado de Cooperación Internacional
Asa Bjorklund	Comisión Europea, Área de los Derechos Humanos
María José Risco	Adjunta del coordinador general AECI
Hovard Austad	Ministro Consejero de la Embajada de Noruega en Haití

En España:

Manuel Montobbio	Participante del Grupo de Amigos del proceso de paz en Guatemala
Luis Pásara	Académico, exfuncionario de MINIGUA

Anexo 2. Listado de entrevistados en Haití

Sociedad civil, partidos	
Camille Chalmers	PAPDA (Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif)
Danièle Magloire	Droits et Démocratie en Haïti
Dilia Lemaire	Abogada
Guy Noel	Grupo Inter Universitario
Herold Jean François	Radio Ibo
Isabelle Fortin	CECI, ex-MINUSTAH Derechos Humanos
Jean Claude Bajeux	Forum Citoyen
Jean Lherisson	Haïti Solidarité Internationale
Jerry Tardieu	Empresario
Jessy Chancy Manigat	CONAP Coordination Nationale des Mouvements de Femmes
Laennec Hurbon	Sociólogo haitiano
Lorraine Magones	FOKAL
Micha Gaillard *	FUSION (partido de la oposición)
Nancy Roc	Periodista
Patrick Ellie	Activista político
Pierre Esperance	Réseau National de Défense des Droits Humains
Pierre Richard Cajuste	Director del Centre D'analyses et de recherches sur Haïti
Suzy Castor	CRESFED
Sylvie Bajeux	Centre Ecuménique des Droits Humain
Vincent Maupassant	Intermon Oxfam
Youri Latortue	Senador, Prés. Commission de Justice & Sécurité
Wilson Laleau	Vicerrector, Universidad del Estado
Gobierno	
Michèle Pierre-Louis	Primera ministra de Haití septiembre 2008-nov. 2009

René Magloire	Ministro de la Justicia de Haití 2006-2008
Jean Joseph Exume	Ministro de la Justicia de Haití 2008-2009
ONU: MINUSTAH y agencias	
Hédi Annabi	Representante especial del secretario general MINUSTAH
Luiz Carlos da Costa	Representante especial adjunto del secretario general MINUSTAH
Joel Boutroue	Representante especial adjunto del secretario general MINUSTAH, representante del UNDP
Mayor general Carlos Alberto dos Santos Cruz	Comandante de la Fuerza Militar MINUSTAH
Gerard Lechevalier	Jefe de la Sección de Asuntos Políticos, MINUSTAH
Danièle Saada	Estado de Derecho, MINUSTAH
Thierry Fagart	Derechos Humanos, MINUSTAH
Henry Monroy	Justicia / Estado de Derecho, MINUSTAH
Fernando Castañón	Justicia / Estado de Derecho, MINUSTAH
Jean Phillipe Laberge	Asuntos Civiles, MINUSTAH
Marc-André Franche	UNDP Haití
Adriana González	UNICEF
Marla Zapach	UNDP
Otras instituciones / representantes internacionales	
Ricardo Seitenfus	Jefe de la OEA en Haití
Carolina Hernández	OEA, Sección Derechos Humanos
Juan Fernández Trigo	Embajador de España en Haití
Marcel Young	Embajador de Chile en Haití
Igor Kipman	Embajador de Brasil en Haití
Antonio Jorge Ramalho da Rocha	Director del Centro Cultural Brasileño